

les études du Ceri

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ?

Elise Massicard

Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ?

Résumé

L'AKP, Parti de la Justice et du Développement, s'est maintenu au pouvoir en Turquie depuis 2002. Loin d'une usure du pouvoir, il a consolidé le soutien électoral de couches sociales diversifiées, réunissant une large partie des milieux populaires et de la classe moyenne en pleine expansion, mais aussi des milieux d'affaires. L'implantation de l'AKP tient à la manière dont ce parti s'est inséré au cœur de nombreux secteurs économiques et sociaux : bien qu'acquis aux principes de diminution de la sphère publique et de la délégation au privé, l'AKP n'a pas restreint le périmètre d'intervention de l'État. Au contraire, il est intervenu de manière accrue dans certains secteurs (politique sociale, logement). Il l'a fait de manière indirecte, en prenant appui sur des intermédiaires et alliés privés (entreprises, associations) qu'il a favorisés. Ainsi, l'AKP a mis en place et systématisé des modes de redistribution faisant intervenir des hommes d'affaires conservateurs bénéficiant de proximités avec les décideurs, milieu associatif charitable et couches sociales défavorisées. Ces politiques publiques ont reconfiguré différents secteurs sociaux dans un sens favorable à l'emprise du parti.

A Decade of JDP Power in Turkey : Towards a Reconfiguration of the Ways of Governing ?

Abstract

The Justice and Development Party (JDP) has been in power in Turkey since 2002, consolidating its electoral support among an array of social groups ranging from broad appeal among the popular classes to business leaders and a growing middle class. The success of the JDP is a consequence of the manner in which the party inserted itself into certain economic and social sectors. While the party has internalized the principles of reducing the public sphere and outsourcing to the private sector, it has not restricted the reach of government intervention. On the contrary, it has become increasingly involved in certain sectors, including social policy and housing. It has managed this through an indirect approach that relies on intermediaries and private allies such as the businesses and associations that it has encouraged. In this way, the JDP has developed and systematized modes of redistribution that involve the participation of conservative businessmen who benefit from their proximity to the decision-makers, charitable organizations, and underprivileged social groups. These public policies have reconfigured different social sectors in a way that has strengthened the Party's influence.

Une décennie de pouvoir AKP en Turquie : vers une reconfiguration des modes de gouvernement ?

Elise Massicard *Institut français d'études anatoliennes, Istanbul*

Fin 2012, l'AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti de la justice et du développement) fêtait ses dix ans au pouvoir en Turquie. La portée de cet événement dépasse le seul cadre du pays. Il s'agit en effet de la plus longue expérience du pouvoir d'un parti aux origines islamistes arrivé aux commandes de l'Etat par voie démocratique, et, à ce titre, d'un cas d'école pour les observateurs extérieurs, voire d'une source d'inspiration. Mais il s'agit également d'une expérience majeure pour la politique intérieure turque, ce long règne ayant mis fin à une dizaine d'années d'instabilité marquées par une succession de gouvernements de coalition. On peut véritablement parler de parti de pouvoir, voire de gouvernement tant, depuis sa victoire aux législatives de novembre 2002, l'AKP a régné de manière quasi incontestée, en s'appuyant sur de larges majorités tant au niveau national – s'assurant douze années de gouvernement sans coalition – qu'aux divers échelons locaux. Douze années pendant lesquelles il a pris peu à peu le contrôle des diverses institutions du pays, y compris celles dans lesquelles il avait d'abord rencontré des résistances importantes¹.

Après douze ans au gouvernement, la popularité de l'AKP ne se dément pas. Loin de présenter une quelconque « usure du pouvoir », il est parvenu à consolider, voire à étendre son soutien électoral : de 34,4 % de voix recueillies en 2002, il a obtenu aux législatives de 2011 pas loin de 50 % des suffrages exprimés. Alors que les protestations de Gezi, au printemps 2013, avaient semblé traduire un mécontentement grandissant, et les scandales de corruption de la fin 2013 annoncer un effritement de son crédit, il a remporté 44,19 % des suffrages aux élections locales de mars 2014. Une véritable prouesse, même dans un contexte de croissance économique élevée. Comment l'AKP est-il parvenu à maintenir, voire à renforcer son assise ?

¹ Même si la rupture consommée fin 2013 avec la mouvance de Fethullah Gülen, mouvement socio-religieux sur lequel l'AKP s'est largement appuyé jusque-là, ouvre de nouvelles questions (voir Balci 2013).

Sa base sociale se caractérise par sa diversité : l'AKP s'est assuré le soutien de couches sociales diversifiées, réunissant une large partie des milieux populaires et de la classe moyenne en pleine expansion, mais aussi des milieux d'affaires, petits et moyens entrepreneurs (les fameux « tigres anatoliens ») ayant joué un rôle important dans son ascension. Mais si l'AKP est aussi libéral et favorable aux entrepreneurs qu'on le dit, s'il a sacrifié la dimension sociale de sa politique du logement, entre autres, sur l'autel du profit, comment expliquer que sa popularité auprès des milieux modestes, voire démunis, qui constituent sa véritable force électorale, ne se démente pas ? Les analyses électorales révèlent que l'électorat de l'AKP est nettement plus modeste que celui des principaux partis d'opposition – CHP kémaliste et MHP nationaliste turc ; seul le BDP nationaliste kurde semble avoir un électorat plus pauvre, mais il est implanté surtout dans les régions du Sud-Est, les plus démunies de Turquie². La composition de la base sociale de l'AKP a surtout été étudiée à partir d'analyses électorales et de recherches par questionnaires³. Nous prenons ici le pari de l'aborder en termes de points d'insertion dans la société, afin de mieux éclairer les liens que le parti au pouvoir, à travers les institutions publiques, entretient avec les populations, à partir du constat de la mise en place de modes de redistribution originaux.

Nous montrerons dans cette étude que la large implantation de l'AKP tient à la manière dont ce parti s'est inséré au cœur de certains secteurs économiques et sociaux, et notamment dont il s'est positionné au centre d'un ensemble de réseaux et d'arrangements économiques et sociaux que les politiques publiques menées ont peu à peu transformés dans un sens favorable à son emprise. Une façon de reprendre, en le décalant, un questionnement devenu courant sur les modes d'exercice du pouvoir de l'AKP : dans quelle mesure ce parti a-t-il « renouvelé » les modes de gouvernement en Turquie ? Jusqu'ici ont surtout été interrogées la nature « islamiste » ou non de l'AKP à la suite de son *aggiornamento* par rapport à l'islam politique turc traditionnel⁴, les incidences de son règne sur le processus de démocratisation, ou encore la spécificité et l'exportabilité de cette expérience (parfois qualifiée de « modèle ») dans la région⁵. L'interrogation sur ses pratiques de pouvoir a connu un regain – et pris un nouveau tour – après deux épisodes marquants de la vie politique turque récente : les protestations dites « de Gezi », au printemps 2013, et les révélations d'« affaires » de détournements de fonds à l'hiver 2013-2014. Les mesures répressives adoptées par le gouvernement – répression des manifestations, restrictions d'accès à certains réseaux sociaux, etc. – ont nourri des interrogations sur le caractère ou les « dérives » autoritaires du gouvernement AKP. Une interrogation en termes d'autoritarisme et son opposition à la démocratie qui nous semble trop simpliste et globale⁶. L'autre principale perspective développée a été la dénonciation de l'AKP comme suppôt du « néolibéralisme », ce dernier terme étant souvent utilisé de manière indifférenciée, quoique largement négative. Si les caractéristiques néolibérales de l'exercice du pouvoir de l'AKP sont

² KONDA 2014 : 20.

³ Dalmış, Aydın 2008 ; Çarkoğlu, Kalaycıoğlu 2007.

⁴ L'AKP, créé en 2001, est le fruit d'une prise de distance relative avec l'islam politique turc dont il est issu, et dont était emblématique le Parti de la prospérité (Refah Partisi) dans les années 1990. L'AKP a adopté un positionnement moins antisystème et plus libéral que l'islam politique turc traditionnel. Dès sa création, l'AKP a accumulé les succès électoraux, alors que le parti plus proche de l'héritage islamiste a été marginalisé électoralement.

⁵ Cizre 2008 ; Yavuz 2006, 2009.

⁶ Dabène, Geisser, Massardier 2008.

réelles et nombreuses, il nous semble, là encore, réducteur de les associer au néolibéralisme, voire à un mélange entre néolibéralisme et islamisme, ce type de qualification ne permettant pas de saisir dans leur originalité des modes d'exercice du pouvoir souvent complexes.

L'objectif de cette étude est de proposer une lecture des modes de gouvernement mis en place par l'AKP. Les modalités d'exercice du pouvoir ont en effet connu des changements importants durant le règne de ce parti, arrivé au gouvernement, rappelons-le, dans un contexte très particulier : la crise économique de 2001, la plus grave de l'histoire de la République, qui a mis fin à de nombreux arrangements antérieurs et ouvert la voie à des transformations radicales dans tous les secteurs de l'économie⁷.

L'AKP est arrivé au pouvoir avec la promesse de renouveler la « gouvernance » et un agenda de libéralisation et de décentralisation ; il s'est employé rapidement à réformer en profondeur les rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux, et a mis en œuvre, en particulier, la délégation de compétences aux collectivités locales. Mais les effets concrets de ces réformes sont plus complexes que ne laissent supposer leurs effets d'annonce. Se sont vite fait sentir, notamment, des tendances à la centralisation d'un certain nombre de décisions. Car si l'AKP semble acquis aux principes de la restriction des attributs de la sphère publique, de la privatisation des entreprises étatiques, ainsi que de la délégation de nombreuses tâches, le périmètre d'intervention de l'État ne s'est pas restreint sous son règne, mais s'est plutôt redéfini. Il s'est même accru dans certains secteurs – tels ceux de la politique du logement et de la politique sociale, sur lesquels nous nous arrêterons plus loin. On observe également la mise en place, ou plus précisément le renforcement, de certaines modalités d'action : le développement de nouveaux modes d'intervention par des administrations *sui generis* comme TOKİ, l'Administration du logement collectif « nouvelle formule » ; un changement dans les rapports public-privé à travers des partenariats nombreux et institutionnalisés ; l'émergence, ou le renforcement, de nouveaux réseaux de pouvoir et de circulation des ressources, etc. L'AKP s'est inséré dans la société et l'économie turques et les a transformées par les politiques publiques qu'il a mises en œuvre.

Ce faisant, le parti a mis en place et systématisé des modes de redistribution nouveaux. De nombreuses ressources circulent désormais entre parti au pouvoir, hommes d'affaires conservateurs bénéficiant pour certains de proximités avec les décideurs politiques, milieu associatif et couches sociales défavorisées destinataires d'une charité organisée, notamment à l'échelle locale. Une analyse rigoureuse des relations, étroites mais différenciées, nouant entrepreneurs, parti et pouvoir politique permettra de comprendre les nouvelles configurations d'acteurs, de réseaux de pouvoir et de circulation des ressources indissociables du développement des relations entre pouvoirs publics et secteur privé, y compris au niveau local. La Turquie a connu ces dernières années un grand mouvement de privatisation, de délégation de compétences et de décharge au secteur privé (entreprises, mais aussi secteur associatif). Un examen minutieux des modalités concrètes de fonctionnement des partenariats public-privé nous aidera à saisir comment se reconfigurent les interventions de l'Etat à la frontière des institutions. A l'encontre d'une vision privilégiant la dichotomie public-privé, une lecture en termes de délégation, d'intermédiaires, d'échanges,

⁷ Massicard 2003.

d'articulation nous a paru mieux à même d'éclairer l'émergence de nouvelles configurations d'intérêts, ainsi que la modification des relations entre champ politique et champ économique.

Cette recherche convoque à la fois la littérature existante et des recherches originales fondées sur l'analyse de données préexistantes (décryptages électoraux, bases de données sur les privatisations et les appels d'offres, textes législatifs des réformes des pouvoirs locaux, textes encadrant les coopérations public-privé, littérature grise produite par les institutions comme TOKİ ou les municipalités), mais aussi sur des entretiens, observations et articles de presse reconstituant des trajectoires d'individus, d'institutions, d'associations et d'entreprises choisis pour leur caractère significatif ou révélateur.

Elle a été menée principalement à Istanbul, qui constitue à plusieurs titres le creuset du pouvoir AKP, de nombreuses formules expérimentées dans cette ville depuis les années 1990 ayant servi de source d'inspiration à d'autres municipalités comme au gouvernement – rappelons que Recep Tayyip Erdoğan, avant de devenir Premier ministre, a été maire d'Istanbul de 1994 à 1998. Le choix d'Istanbul permet en outre d'aborder la question décisive des échelles de pouvoir. En effet, Istanbul est simultanément une municipalité métropolitaine chapeautant de nombreuses municipalités d'arrondissement, un département « métropolisé » et une région. Dans la mesure du possible, des analyses portant sur d'autres lieux ont été incluses.

Cette étude s'organise en deux parties. La première s'emploiera à dépasser l'idée selon laquelle le règne de l'AKP se caractérise par un retrait de l'Etat, une libéralisation et une décentralisation, mais montrera qu'il s'est distingué au contraire par un redéploiement de l'Etat et de ses modes d'intervention⁸ : à partir de la réforme emblématique des pouvoirs locaux, elle interrogera les tendances concomitantes à la centralisation ainsi qu'à un interventionnisme croissant dans certains secteurs comme le logement. La seconde partie s'attachera à analyser les modes d'insertion de l'AKP dans la société et s'articulera en deux volets : l'insertion accrue de l'Etat dans l'économie à travers les reconfigurations des relations public-privé ; son interventionnisme croissant dans la politique sociale en coopération avec des ONG d'obédience religieuse. L'examen de ces deux types d'insertion aidera à comprendre les modes de circulation des ressources, à éclairer la manière dont est reproduite la base sociale, mais aussi à mettre au jour l'important pouvoir de configuration acquis par l'AKP dans différents secteurs.

L'AKP AU POUVOIR, REDÉPLOIEMENT PLUS QUE RETRAIT DE L'ÉTAT

Le règne de l'AKP s'est-il traduit par une libéralisation ou par un retrait de l'Etat ? La réponse à cette question appelle la nuance. Partisan du « moins d'Etat », l'AKP a certes mis en place des réformes de dévolution aux pouvoirs locaux et de délégation au privé. Mais il a aussi, en parallèle, établi son contrôle sur la quasi-totalité des rouages institutionnels, et montré des tendances à la centralisation ainsi qu'à un interventionnisme accru dans plusieurs secteurs.

⁸ Hibou 1999.

Au-delà de la décentralisation, la rehiérarchisation politique du territoire

Au pouvoir à tous les niveaux, l'AKP a pu investir les différents rouages décisionnels. Le système de dépouilles étant prégnant⁹, on a assisté à un changement important du personnel bureaucratique, notamment aux postes-clés. Beaucoup a été écrit sur l'investissement de l'administration publique par l'AKP, en particulier sur sa prise de contrôle progressive de certaines institutions, les dernières « poches de résistance » ayant été réduites après l'élection d'Abdullah Gül à la présidence de la République à l'été 2007 : ce dernier verrou mettait fin au boycott qu'avait exercé le précédent président Sezer sur une série de réformes voulues par l'AKP, mais permettait également des nominations stratégiques dans de nombreuses institutions, en particulier la Justice. Ainsi, dès décembre 2007, Gül nomme à la direction du Conseil supérieur des universités (Yüksek Öğretim Kurulu, YÖK) Yusuf Ziya Özcan, réputé pro-AKP, qui, à l'occasion du renouvellement des membres du Conseil (dont le mandat est de quatre ans), place à son tour des proches¹⁰ : en 2011, il ne restait plus un seul membre nommé par Sezer. Dans de nombreux domaines, l'investissement massif de l'Etat par l'AKP lui permet, dès lors, d'utiliser les ressources du gouvernement.

On sait moins de chose en revanche sur la manière dont l'AKP a contrôlé les postes-clés de l'administration territoriale, préfets (*vali*), sous-préfets (*kaymakam*), directeurs des administrations centrales déconcentrées dans les provinces, autant de corps de fonctionnaires ayant longtemps constitué un des fers de lance de l'Etat laïque. L'AKP a procédé à un renouvellement très rapide du corps des préfets. Or, ces derniers revêtent une importance cruciale, dans la mesure où ils peuvent être considérés – toutes choses égales par ailleurs – comme des équivalents fonctionnels des préfets français d'avant la décentralisation : ils sont nommés sur proposition du ministre de l'Intérieur, décision du Conseil des ministres et approbation du président de la République. Sur un échantillon de 67 préfets en poste fin 2008, seuls 18 avaient été préfets sous d'autres partis ; cinq l'avaient déjà été mais se trouvaient sans affectation au moment de l'arrivée au pouvoir de l'AKP ; 44 ont été nommés pour la première fois par l'AKP. On remarque un renouvellement non seulement des préfets en poste, mais du corps lui-même. Rappelons que le choix d'un préfet n'est soumis à aucune condition (de diplôme ou de carrière), ce qui rend sa nomination particulièrement aisée par rapport à d'autres postes, tel celui de sous-préfet, qui nécessite des conditions de carrière plus strictes et présuppose un cursus antérieur, et donc une formation sur plusieurs années. Ainsi, l'administration territoriale semble avoir été profondément renouvelée par l'AKP, tant au niveau du personnel que de la répartition des compétences.

⁹ Gourisse 2014.

¹⁰ « YÖK başkanı Özcan, ekibini kurmaya devam ediyor » (« Le président du YÖK continue à former sa propre équipe »), *Hürriyet*, 20 février 2008.

Le programme initial de l'AKP se réclamait de la décentralisation. Pourtant, plus qu'une réelle décentralisation, c'est une re-hiérarchisation politique du territoire qui s'est dessinée, marquée par des tendances à la métropolisation. Dès 2004-2005, l'AKP a engagé des réformes des pouvoirs locaux, promulguant des lois pour chaque échelon territorial (municipalités, municipalités métropolitaines, administration départementale)¹¹. Prises dans leur ensemble, ces lois ont accordé une plus grande autonomie, notamment financière, aux collectivités locales, libérées en partie du contrôle de l'Etat central. Elles leur ont également conféré des compétences élargies, en particulier dans le domaine économique : les municipalités peuvent désormais décider des plans d'investissement, et les municipalités métropolitaines s'endetter. Les conseils élus (municipaux et généraux) sont sortis globalement renforcés. La position dominante de l'AKP à tous les échelons (y compris dans la plupart des mairies et des métropoles) lui a permis de procéder à ces changements dans l'architecture des pouvoirs sans entraîner de transferts de ces derniers à d'autres partis. Les principaux gagnants de ces changements ont été les maires, qui concentrent désormais les pouvoirs dans les villes, et en particulier les métropoles¹². On ne peut s'empêcher d'y voir un lien avec le fait qu'Erdoğan est le premier Premier ministre de Turquie à avoir auparavant exercé la fonction de maire ; c'est dans la mairie d'Istanbul, qu'il a occupée de 1994 à 1998, qu'il s'est forgé bon nombre de ses futurs compagnons de route : Mehmet Ali Şahin (maire de l'arrondissement sabbouliote de Fatih avant de devenir ministre de la Justice), Binali Yıldırım (directeur de l'entreprise municipale de transports maritimes d'Istanbul İDO avant de devenir ministre des Transports), Erdoğan Bayraktar (directeur de KİPTAŞ, la société privée de construction de la mairie d'Istanbul, puis de TOKİ, l'Administration du logement collectif, député puis ministre). Selon certains, Erdoğan a bâti son mode de gouvernement sur son expérience de maire et perçu Istanbul comme une Turquie miniature, en donnant la préséance à des questions d'infrastructure¹³.

C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter la création, fin 2012, de quatorze nouvelles municipalités métropolitaines, qui ont vu ainsi leur nombre brutalement multiplié par deux. Un statut qui s'applique désormais à l'ensemble du territoire des trente départements abritant une municipalité métropolitaine (30 sur 81, mais les plus peuplés), absorbant des territoires ruraux faiblement peuplés. Dans ces départements *métropolisés*, les villages perdent leur personnalité juridique pour devenir des quartiers urbains. Après le premier nettoyage de mai 2008 (qui avait supprimé les municipalités de moins de 5 000 habitants), on y a assisté à une deuxième rétraction du semis municipal, et notamment à la disparition de la collectivité territoriale équivalente du conseil général français, le département n'étant plus, dès lors, qu'une administration déconcentrée de l'Etat¹⁴ : 56 millions de citoyens turcs – soit environ 77 % des électeurs du pays – dépendent désormais d'une municipalité métropolitaine, même s'ils habitent dans de lointains villages. A l'heure de la décentralisation administrative, cette suppression des niveaux de gestion territoriale et locale peut surprendre... Si des visées électoralistes ont sans doute joué – certains redécoupages

¹¹ Bayraktar, Massicard 2001 ; Joppien 2012.

¹² Açık, Balı 2009 ; Joppien 2012.

¹³ Açık, Balı 2009.

¹⁴ Pérouse 2012.

électorales faisant disparaître des municipalités d'opposition en prévision des élections locales de mars 2014 ont été immédiatement dénoncées par l'opposition –, elle s'inscrit avant tout dans une volonté de structuration du territoire par les métropoles, et en premier lieu Istanbul. Des territoires jusqu'ici préservés par leur statut rural sont entrés dans la zone de prédation de la politique urbaine, souvent définie à court terme. Les métropoles sortent ainsi renforcées comme acteurs et pivots de l'aménagement du territoire. Cette tendance transparaissait déjà dans la campagne pour les législatives de juin 2011 : dans son programme pour la Turquie future, l'AKP avait mis l'accent sur les métropoles, à rebours des mots d'ordre des premières élections centrés sur le développement local. Malgré la dimension nationale du scrutin, il n'avait pas hésité à mettre en avant les « grands projets » (*çilgin projeler*) pharaoniques à l'étude, en particulier pour Istanbul : le réaménagement de la place Taksim, qui a donné lieu à la vague de contestation de Gezi ; mais aussi de nombreux autres projets gigantesques et tout aussi contestés : troisième pont sur le Bosphore, Kanal Istanbul, troisième aéroport, Galataport, et beaucoup d'autres¹⁵... La présence des plus hauts personnages de l'Etat aux cérémonies de pose de la première pierre et d'inauguration est d'ailleurs systématique.

L'intervention croissante des pouvoirs centraux dans les politiques locales a pu dans certains cas remettre en cause le poids accru des mairies. La gestion de la crise de Gezi en juin 2013 est à cet égard significative : le maire d'Istanbul est demeuré au second plan, éclipsé par le préfet, mais aussi par d'autres acteurs majeurs, Premier ministre en tête. Ces dernières années ont été marquées par l'augmentation du pouvoir relatif du ministère de l'Urbanisme et de l'Environnement au détriment des municipalités. De même, à plusieurs reprises, le gouvernement, et en particulier le Premier ministre, est intervenu directement dans des dossiers territoriaux. L'interventionnisme des pouvoirs locaux dans la gestion de l'urbain laisse une place importante aux acteurs centraux.

Un interventionnisme urbain croissant

A cette re-hiérarchisation politique et administrative du territoire s'est ajoutée une nette tendance à l'interventionnisme territorial, en particulier dans les villes. Si, à l'étranger, les « grands projets » mentionnés plus haut ont beaucoup fait parler d'eux, dès 2004, des politiques de transformation urbaine (*kentsel dönüşüm*) ont touché l'ensemble du pays. Jusqu'alors, l'urbanisation en Turquie s'était opérée en grande partie par l'installation illégale de migrants sur des terrains publics, et leur appropriation subséquente, les pouvoirs publics tolérant, puis accommodant, voire légalisant cette situation de fait, longtemps objet d'échanges clientélares. C'est par cette voie que les milieux modestes accédaient au logement, selon une forme non dite de redistribution sociale et de gestion des démunis¹⁶ ; les pouvoirs publics avaient peu d'initiative, et encore moins de contrôle, sur les dynamiques d'urbanisation et d'aménagement.

¹⁵ Voir ce site, qui permet de se faire une idée du nombre et de l'ampleur de ces grands projets : <http://www.megaprojeleristanbul.com/#> (consulté le 16 juillet 2014).

¹⁶ Eder 2009.

L'AKP, désireux de « reprendre la main », va mettre fin à plusieurs décennies de gouvernement des villes par tolérance et accommodement de développements non contrôlés. Le nouveau code pénal de 2004 criminalise pour la première fois la construction de *gecekondu*¹⁷, et les démolitions se sont multipliées. De manière plus générale, les pouvoirs publics ont déclaré la guerre aux zones d'habitation informelles, décrétées insalubres, arriérées et pathogènes. La loi de transformation urbaine de 2005 permet aux municipalités d'arrondissement de désigner des secteurs devant faire l'objet de « projets de transformation » dans quatre types de situations, aux critères toutefois imprécis : les périphéries spontanées (*gecekondu*, *apartkondu*, équivalent du *gecekondu* à plusieurs étages mais toujours sans permis), pour les régulariser et les embellir ; les zones de protection historiques et naturelles, pour les dé-densifier et les muséifier ; les zones à désindustrialiser ; et, enfin, les zones sismiques, pour y produire un bâti résistant. Cette politique de transformation urbaine s'est vue renforcée et généralisée à l'ensemble des villes du pays par la loi de mai 2012 sur les risques de catastrophes. Ces projets visent à renouveler le stock de logements (le gouvernement a promis de moderniser les deux tiers du parc immobilier) à travers la démolition, puis la reconstruction, et le transfert des propriétaires légitimes dans de nouveaux logements collectifs. Il s'agit de revaloriser des quartiers entiers, mais aussi de procéder à des transferts de propriété et, plus largement, de mettre en place de nouveaux modes de gestion du marché foncier et du territoire.

Pour certains, l'interventionnisme qui sous-tend cette politique de transformation urbaine impose une logique capitaliste à des secteurs qui s'en trouvaient jusqu'ici en partie protégés soit par leur statut, soit par leur caractère informel ou dégradé¹⁸. Ces critiques y voient à la fois le signe d'une néolibéralisation de la gestion territoriale – par la formalisation, la mise sur le marché et l'intervention croissante de partenaires privés et de logiques de profit – et de l'affirmation d'un marketing territorial, l'objectif proclamé des pouvoirs locaux étant de promouvoir leur ville sur le marché international. Une inflexion perceptible dans le manifeste de l'AKP pour les législatives de juin 2011, et notamment dans son usage récurrent de l'expression « ville-marque » (*marka şehir*), en particulier pour Istanbul¹⁹.

Les « grands projets » peuvent également être lus dans cette perspective, dans la mesure où ils s'accompagnent souvent de la suspension des plans municipaux et d'une redéfinition de vastes pans de territoire alentour ; ainsi, une importante zone de développement économique est incluse dans le projet de troisième aéroport, et les modifications apportées aux plans d'urbanisme sont de plus en plus nombreuses (950 de 1983 à 2003 ; 1 383 de 2003 à 2008). Mais la tendance à la centralisation de l'interventionnisme territorial transparaît aussi dans les « projets de transformation urbaine ». Ainsi, la désignation des zones à transformer, traditionnellement de la compétence des municipalités, incombe désormais de plus en plus au gouvernement, notamment quand il s'agit de zones à risque et de zones de relogement. Et le principal porteur des projets de transformation urbaine est une institution centrale, l'Administration du logement collectif (TOKİ, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı). Une institution qui mérite un développement

¹⁷ Habitat autoconstruit, généralement sans permis ; et mode de formation d'une écrasante partie des villes de Turquie par les migrants de l'exode rural.

¹⁸ Kuyucu, Ünsal 2010.

¹⁹ Pérouse 2013 : 176.

à part tant elle révèle de nouvelles formes d'exercice du pouvoir, caractérisées par un lien fort au parti au gouvernement et une volonté d'interventionnisme dans des secteurs autrefois délaissés par les institutions.

La recentralisation des politiques locales par le logement : le cas de TOKİ²⁰

Créée en 1984, TOKİ a vu depuis 2001 ses prérogatives et ses moyens considérablement renforcés, au point de mener sous le pouvoir AKP une politique du logement d'envergure faisant office de politique urbaine²¹. Jusqu'au début des années 2000, l'administration concentrait son action sur le financement de logements collectifs, par l'intermédiaire de coopératives de construction de logements destinés aux classes moyennes. Après la tourmente bancaire de 2001 et la faillite de la Banque foncière, dont elle récupère une partie des avoirs immobiliers, elle se retrouve à la tête d'un important actif immobilier. En 2004, elle absorbe la direction générale du Bureau foncier, qui était chargé d'acquérir, de gérer et de produire du foncier pour les besoins publics : de 2003 à 2008, quelque 65 808 239 m² de terrains ont ainsi été transférés gratuitement à TOKİ²², qui régule désormais l'aménagement de tout le foncier public (à l'exception des terrains de l'armée). En quelques années, TOKİ va devenir le plus important propriétaire foncier, et bientôt promoteur immobilier, du pays, une institution dotée de compétences et de moyens exceptionnels.

Si TOKİ s'est imposée comme un acteur incontournable, voire hégémonique, dans le secteur de l'urbain, cela tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, elle a fait construire plus de 620 000 logements entre début 2003 et début 2014, dont seulement une petite partie peut être qualifiée de logements sociaux – ce qui a donné lieu à une série de critiques, beaucoup dénonçant l'orientation de l'institution vers le marché libre, et en particulier son segment supérieur²³. Ses changements de statut lui ont permis en effet de bâtir des logements sur des terrains publics et de générer du profit de manière à financer la construction de logements publics – rappelant en cela KİPTAŞ évoquée plus haut. Mais la construction de logements n'est qu'une facette des activités de TOKİ : différentes réformes ont élargi ses compétences et l'ont conduite à piloter bien d'autres types de réalisations, résidences de standing, mais aussi stades, salons de sport, écoles, mosquées, dispensaires, commissariats, prisons, hôpitaux privés ou centres commerciaux. Ainsi, TOKİ revendiquait à son actif, début 2014, 623 369 logements,

²⁰ Cette partie se base, en plus des sources écrites citées, sur deux journées d'études organisées à l'Institut français d'études anatoliennes à Istanbul début 2012.

²¹ Voir, à ce sujet, Pérouse 2013.

²² *Radikal*, 27 mai 2008.

²³ Les opérations TOKİ ne s'adressent qu'aux groupes solvables et aux ayants droit formels, donc principalement aux propriétaires. Ainsi, Jean-François Pérouse estime qu'à l'échelle de la Turquie, le pourcentage des « vrais logements sociaux » en 2011 ne dépassait pas 15 % du parc de logements mis sur le marché par TOKİ (Pérouse 2013 : 182). En outre, les bénéficiaires véritablement pauvres des logements, dans l'incapacité de payer les mensualités exigées, les abandonnent fréquemment pour les revendre. Le rapport publié par l'association d'urbanisme social Imece estime par ailleurs que 52 % des logements construits par TOKİ à Istanbul visent le profit (Imece 2009).

957 écoles, 982 salons de sport, 496 mosquées, 255 hôpitaux, 94 dispensaires, 41 bibliothèques, 19 stades²⁴. Surtout, ses compétences englobent désormais la planification urbaine. Depuis 2011, une nouvelle modification de la loi fondatrice l'autorise à planifier l'aménagement des terrains qu'elle possède, mais aussi des zones de transformation urbaine et des « zones de logement collectif », et à y procéder à des expropriations. TOKİ se voit ainsi reconnaître la compétence de définir l'« utilité publique » au nom de laquelle ces dernières peuvent être décidées. On constate que le risque sismique – important en Turquie, est-il besoin de le préciser – est de plus en plus convoqué pour justifier des procédures d'expropriation.

Le lien de TOKİ à l'exécutif va encore se resserrer au cours de la décennie. Début 2004, l'administration, placée auparavant sous l'autorité du ministère des Travaux publics, est rattachée aux services du Premier ministre. Puis, à l'été 2011, elle hérite d'un ministère taillé sur mesure, le ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme, dont le premier titulaire n'est autre qu'Erdoğan Bayraktar, directeur de TOKİ entre 2003 et 2010, élu entre-temps député de l'AKP²⁵. TOKİ est largement identifiée comme proche de l'AKP, et en particulier du Premier ministre, souvent présent lors des cérémonies de remise de logements aux ayants droit. Elle tient en outre une place de choix dans le discours de promotion du bilan de l'AKP. Ainsi, la brochure électorale de 2011 présente ses résultats, chiffres à l'appui, comme l'une des preuves de l'efficacité du pouvoir – ironiquement, l'un des enregistrements « compromettants » ayant filtré début 2014 relate une conversation dans laquelle le Premier ministre s'en prend vertement au directeur de TOKİ, accusé d'avoir vendu des terrains à Istanbul sans lui en faire part²⁶. Dans son fonctionnement, TOKİ procède à partir du centre, de manière *top-down* et uniforme, sans concertation avec les collectivités locales, qui se voient réduites au rôle d'exécutants locaux. Elle entretient avec les pouvoirs locaux un rapport hiérarchique où elle a toujours le dessus et le dernier mot, et ne sollicite jamais, même formellement, la participation ou la concertation, pas plus qu'elle ne répond dans son fonctionnement comptable, ni dans son rapport aux citoyens, aux principes de transparence et de redevabilité pourtant abondamment mis en avant par l'AKP²⁷.

Une autre dimension de l'action de TOKİ mérite d'être soulignée : son insertion dans l'économie de marché, à la faveur notamment d'abondants partenariats avec le privé. Les modifications législatives opérées en juillet 2003 et en mai 2004 lui permettent, voire l'incitent, à conclure des marchés avec le secteur privé ; elles l'autorisent également à fonder des sociétés liées au secteur du bâtiment et à nouer des partenariats avec des institutions financières et des entreprises de construction existantes, ou encore d'y prendre des parts. Ainsi, TOKİ peut construire via ses propres filiales ou en association avec des entreprises. Elle peut également transférer du foncier public à des entreprises privées de construction, notamment grâce au système de « partage des revenus » – une prérogative qui lui est copieusement reprochée, le prix alors accordé, nettement inférieur à celui du marché, donnant lieu à des soupçons d'entente, voire de corruption. TOKİ engage un nombre considérable de partenariats public-privé pour un

²⁴ Voir son site officiel : www.toki.gov.tr

²⁵ Il a dû démissionner à la suite du scandale de corruption qui a éclaboussé le gouvernement en décembre 2013.

²⁶ K. Tekin, « Başbakan Erdoğan'dan TOKİ başkanına kupon arazi fırçası », *Zaman*, 21 mars 2014.

²⁷ Pérouse 2013 : 187.

montant impressionnant. Ce faisant, elle bénéficie d'un statut privilégié : outre ses ressources foncières exceptionnelles, elle échappe depuis mars 2012 aux dispositions de la loi sur les appels d'offres publics pour toutes ses activités hors logement. La société d'investissements immobiliers Emlak Konut GYO A. Ş., dont elle est le principal actionnaire, est l'une des plus importantes de Turquie ; elle est par ailleurs le premier bénéficiaire des appels d'offres de TOKİ, qui jouit ainsi d'une position privilégiée sur le marché. Ce qui a fait dire au PDG d'une société civile de placement immobilier qu'en dominant le secteur de la sorte TOKİ violait les principes du marché libre et contrevenait aux intérêts des entreprises privées²⁸. Jouissant d'un statut d'exception dans le public, mais également dans le privé, TOKİ fait ainsi partie de ces hybrides caractéristiques de la privatisation des Etats²⁹.

TOKİ a acquis un réel pouvoir sur le secteur de la construction – un secteur, faut-il le rappeler, dans lequel les opportunités comparatives sont très importantes. Loin de se contenter de s'y insérer, elle a contribué à le reconfigurer en profondeur. Par son rôle de pivot, mais aussi par l'attribution de la maîtrise d'œuvre des projets, ou de terrains et des droits à les développer, TOKİ s'est constitué un environnement de partenaires sous sa dépendance³⁰. La répartition inégale de ces partenariats a pu faire l'objet de soupçons de favoritisme : pour la période 2002-2007, sur les 70 000 entreprises de construction habilitées à répondre à des appels d'offres publics, seulement 700 ont bénéficié des appels d'offres de TOKİ, une soixantaine d'entreprises s'accaparant 60 % du montant total des appels d'offres réalisés³¹. Les entreprises leaders de l'association des développeurs et investisseurs immobiliers – comme Sinpaş, İhlas ou Torunlar – sont ses partenaires principaux. Mais la configuration du secteur par TOKİ ne passe pas uniquement par l'attribution de terrains et de contrats à des partenaires privilégiés. TOKİ a largement contribué à l'émergence d'un nouveau groupe d'entrepreneurs : plus de 50 % des entreprises du BTP qui obtiennent l'essentiel des appels d'offres de taille lancés par TOKİ sont des entreprises présentes dans ce secteur depuis moins de dix ans³². Enfin, l'administration s'est auto-attribué un rôle d'arbitre, voire de censeur : chaque année, elle édite sous forme de brochure la liste des entreprises du bâtiment avec lesquelles elle travaille et évalue la qualité de leur travail (selon des critères tels que le respect des délais, la qualité de réalisation, l'endettement, etc.)³³. Certaines sont classées « risquées », d'autres regroupées sur une liste noire – selon que les accords conclus aient été annulés, transférés, ou que des procès soient en cours. Il va sans dire que la publication de ces jugements met ces entreprises dans une situation critique.

²⁸ Kuyucu, Ünsal 2010 : 1496, note 17.

²⁹ Hibou 1999.

³⁰ Pérouse 2013 : 191.

³¹ D. Gökçe, « TOKİ'den hangi şirket ne kadarlık ihale aldı » (« Quelles entreprises ont remporté combien d'appels d'offres de TOKİ »), <http://dincergokce.blogcu.com/toki-den-hangi-sirket-ne-kadarlik-ihale-aldi/7241702>, consulté le 16 juillet 2014.

³² Pérouse 2013 : 176.

³³ « 44 firma TOKİ'nin kara listesinde » (« 44 entreprises sur la liste noire de TOKİ »), *Dünya Bülteni*, 22 février 2011, <http://www.dunyabulteni.net/haber/148469/44-firma-tokinin-kara-listesinde>, consulté le 16 juillet 2014.

L'exemple de TOKİ donne à voir la manière dont l'Etat – pour ne pas dire l'exécutif – se redéploie dans certains secteurs et y exerce son pouvoir de configuration, malgré la décentralisation et la libéralisation affichées. Les activités de cette institution tendant à reproduire au niveau local la force du gouvernement central³⁴. A travers elle, les grands investissements d'infrastructure urbaine se font sous le contrôle de l'Etat, qui reste ainsi un acteur majeur des processus d'accumulation.

L'AKP au pouvoir a engendré une reconfiguration politique du territoire qu'il serait réducteur de résumer en termes de centralisation ou de décentralisation. Comme le cas emblématique de TOKİ le montre, cette reconfiguration s'est accompagnée de nouveaux modes de gouvernement des territoires, mais aussi des populations. La force de l'AKP tient à son implantation dans les structures bureaucratiques, à l'interventionnisme dont il fait preuve dans différents secteurs, et à sa capacité à façonner ces derniers.

REDÉPLOIEMENT, ASSOCIATION, CONFORMATION

Nous nous attacherons dans cette partie à analyser les modes d'insertion de l'AKP dans la société, et à montrer que son redéploiement institutionnel procède d'un gouvernement indirect, par cooptation et encouragement d'un certain nombre d'acteurs proches, et ce dans différents domaines. L'objectif, ici, est de retracer à la fois ces nouvelles formes de pratique du pouvoir et la manière dont y sont associés différents groupes. Poursuivant la réflexion entamée avec TOKİ, nous verrons que les relations entre secteur public et entreprises ont été reformatées sous l'AKP dans le sens d'une insertion croissante de l'Etat dans l'économie, à l'échelle nationale mais aussi locale. Les institutions interviennent de manière croissante dans la politique sociale, en s'appuyant sur des intermédiaires (entrepreneurs et ONG d'obédience religieuse), notamment dans les collectivités locales. L'analyse des modes de circulation des ressources permettra à la fois d'éclairer la manière dont est reproduite et consolidée la base sociale de l'AKP, mais aussi de mettre au jour l'important pouvoir de configuration acquis par le parti.

Le reformatage des liens Etat-entreprises : l'exemple des municipalités

Le règne de l'AKP a été marqué par des changements dans les modes de relation entre Etat et économie. Bien que le parti ait affirmé à plusieurs reprises son engagement en faveur du libéralisme économique, les nouvelles formes d'intervention étatique qu'il a favorisées ont modifié en profondeur les relations entre pouvoirs publics et entrepreneurs, et les opportunités offertes par l'Etat à l'accumulation du capital demeurent importantes³⁵. La hausse des privatisations,

³⁴ Buğra, Savaşkan 2013.

³⁵ Buğra, Savaşkan 2012.

notamment, a été vertigineuse³⁶ : celles-ci, d'actualité depuis les années 1980, sont passées de 8,2 milliards de dollars entre 1985 et 2003 à 50,3 milliards de dollars entre 2004 et 2013³⁷. Il serait erroné, cependant, de penser que les relations entre Etat et économie s'y résument. Cette période a également vu l'essor de différentes formes de partenariat avec le privé. On note ainsi une augmentation considérable des appels d'offres publics – entre 1998 et mi-janvier 2012, quelque 904 471 appels d'offres publics ont été émis, dont plus d'un tiers après 2009³⁸. Pour Buğra et Savaşkan, malgré la libéralisation et l'ouverture de l'économie, l'accumulation du capital et la croissance des entreprises dépendent toujours essentiellement des relations entretenues avec le gouvernement, dans des secteurs tels que les grandes infrastructures, mais aussi l'énergie, la métallurgie, la construction ou les services sanitaires (en particulier à la faveur de la réforme de la santé entamée en 2003)³⁹.

Or, selon plusieurs observateurs, les privatisations d'infrastructures publiques et l'octroi de contrats publics bénéficient prioritairement aux partenaires de l'AKP. Différents mécanismes législatifs et administratifs permettent en effet aux institutions publiques d'intervenir dans l'octroi de marchés : depuis sa mise en place, en 2002, à 2012, la loi sur les marchés publics a été modifiée vingt et une fois, plus de cent amendements y incluant des clauses d'exception qui ont souvent eu pour effet d'élargir le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques dans la distribution des marchés – et ont été critiquées dans les rapports successifs de suivi de la Commission européenne sur la Turquie⁴⁰ ; celui de 2010, notamment, a attiré l'attention sur l'augmentation du nombre de contrats (environ 28 %) qui n'étaient pas conclus conformément aux procédures⁴¹. S'appuyant sur des sources officielles publiées par l'Institut des appels d'offres publics, Gürek révèle que près de la moitié des résultats des appels d'offres ne sont pas rendus publics, contrairement à l'obligation légale de publicité⁴². Une marge importante est laissée aux autorités politiques dans l'orientation de la sélection des entreprises. A qui profitent ces pratiques ? A partir d'une analyse quantitative des appels d'offres, Gürek a dévoilé les relations privilégiées qu'entretenaient plusieurs entreprises obtenant régulièrement des contrats avec les milieux de l'AKP⁴³, qui semble accorder des privilèges aux hommes d'affaires proches de lui en termes d'affiliations politiques et confessionnelles⁴⁴.

³⁶ Öniş 2011.

³⁷ On peut consulter les chiffres officiels sur le site de la direction de l'Administration des privatisations : <http://www.oib.gov.tr/>

³⁸ Voir le site officiel : <http://www.ihale.gen.tr/>, consulté le 16 juillet 2014.

³⁹ Parmi les annonces d'appels d'offres, les catégories suivantes sont les plus représentées : construction (17,3 %) ; matériaux de construction (4,8 %) – l'addition de ces deux catégories montre que le secteur du BTP est dominant ; véhicules, équipements et services du secteur de la santé (9,6 %) ; combustible, carburants et charbon (7,5 %) ; véhicules, équipement et services de propreté (6,1 %) ; nourriture (5,9 %) ; transport (5 %). Voir Buğra, Savaşkan 2012.

⁴⁰ European Commission 2012 : 48-49 ; European Commission 2013 : 34.

⁴¹ European Commission 2010 : 50.

⁴² Gürek 2008.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Buğra, Savaşkan 2012 : 27.

S'il est difficile de se faire une idée précise sur le sujet, on ne peut affirmer que le gouvernement traite avec une distance égale les différentes organisations d'entrepreneurs. Ses relations avec la plus importante et la plus ancienne organisation de grands industriels, libérale et longtemps proche du pouvoir, la TÜSİAD (Türkiye Sanayıcı ve İşadamları Derneği, Association des industriels et hommes d'affaires de Turquie), ont été variables et par moments tendues – par exemple lors de la réforme constitutionnelle de 2010, que la TÜSİAD a sévèrement critiquée. En revanche, ses liens avec la MÜSİAD (Müstakil Sanayıcı ve İşadamları Derneği, Association des industriels et hommes d'affaires indépendants, comprenez « musulmans »), créée en 1990 pour concurrencer la première, mais aussi, jusqu'à récemment, avec la TÜSKON (Türkiye İş Adamları ve Sanayiciler Konfederasyonu, Confédération des industriels et hommes d'affaires de Turquie), fondée en 2005 par des membres de la mouvance de Fethullah Gülen, ont été plus étroits. L'étude qu'a consacrée Dilek Yankaya à la MÜSİAD permet de se faire une idée plus précise de ces convergences : bien que cette organisation se soit parfois montrée pragmatique dans sa recherche d'alliés politiques, ses accointances avec l'AKP au pouvoir sont réelles et multidimensionnelles – en termes de socialisation, d'orientations politiques, mais aussi de réseaux personnels (Erdoğan et Gül en ont été membres). Sous le règne de l'AKP, l'organisation a consolidé son statut de bénéficiaire principal du pouvoir, acquérant dans les années 2000 des privilèges économiques et une influence politique. L'arrivée de l'AKP au pouvoir, en ouvrant notamment des opportunités clientélistes lors de l'allocation des appels d'offres publics, a encouragé les entrepreneurs à y adhérer. Une affiliation qui s'est affirmée dans les années 2000 comme moyen d'accès à des postes de responsabilité et à des positions de pouvoir, voire comme facteur de performance économique⁴⁵, les nouveaux membres adhérant plus par intérêt que par affinité identitaire. Dans quelle mesure ce phénomène est-il spécifique à l'AKP ? Les appartenances associatives et la proximité avec le pouvoir ont toujours joué un rôle déterminant dans la distribution des privilèges et des appels d'offres⁴⁶. Ce phénomène, s'il n'est pas nouveau, semble cependant plus important, ou prend des formes particulières, sous l'AKP pour trois raisons : l'importance croissante des appels d'offres et des marchés publics ; la stabilité du pouvoir AKP à tous les niveaux ; et l'extension de ces pratiques de favoritisme à l'échelon local. Arrêtons-nous un instant sur ce dernier point.

Pour Buğra et Savaşkan, l'étonnante croissance de ces nouveaux entrepreneurs conservateurs s'explique aussi, et peut-être surtout, par leur insertion dans une vague d'accumulation de capital soutenue par l'Etat⁴⁷. L'essor de ces entrepreneurs dans les années 2000 est impressionnant, alors même que certains avaient été exclus des appels d'offres publics lors du « coup d'Etat post-moderne » de 1997, ce mémorandum de l'armée qui entendait mettre un coup d'arrêt aux activités islamistes dans différents secteurs, y compris l'économie. Si l'on s'en tient à la MÜSİAD, il est sensible en termes de nombre d'adhérents, de nombre d'entreprises représentées dans les cinq cents plus grandes entreprises du pays, ou encore à travers les positions qu'ont acquises, puis consolidées, les membres de l'organisation dans les chambres de commerce et

⁴⁵ Yankaya 2013 : 127, 146.

⁴⁶ Yankaya 2013 pour les années 1990 ; Buğra 1994.

⁴⁷ Buğra, Savaşkan 2012 : 38.

d'industrie des grandes villes (Istanbul en tête) ou élus dans les conseils d'administration des agences de développement mises en place à partir de 2006 au niveau régional⁴⁸. Rappelons que ces nouveaux entrepreneurs sont surnommés les « tigres anatoliens », par analogie avec les pays émergents d'Asie du Sud-Est, mais aussi car plusieurs d'entre eux sont originaires des provinces anatoliennes autrefois marginalisées par la modernisation laïque voulue par Mustafa Kemal. Ici, la variable est la taille des entreprises : la MÜSİAD s'est positionnée en concurrence avec la TÜSİAD moins sur des critères idéologiques que de grandeur des entreprises, en attirant celles qui n'avaient pas le chiffre d'affaires requis pour adhérer à la TÜSİAD. Or, l'environnement économique créé par l'AKP a ceci de spécifique que des entreprises de différentes tailles peuvent profiter des opportunités générées par les pouvoirs publics. La loi sur les marchés publics de 2002 permet en effet à l'administration qui octroie le contrat de demander à l'entreprise contractante de changer de sous-traitant, et donc à l'autorité publique d'intervenir jusque dans le choix des sous-traitants. Cette disposition est particulièrement importante pour les nouveaux entrepreneurs, qui n'ont pas nécessairement la taille, l'expérience, les ressources ni le savoir-faire suffisants pour répondre aux appels d'offres publics, mais peuvent y avoir accès à travers la sous-traitance⁴⁹. De la même manière, ce ne sont pas seulement les entrepreneurs nationaux ou des grandes métropoles, mais aussi les entrepreneurs locaux plus modestes, qui peuvent bénéficier de contrats alloués par TOKİ.

Ce phénomène – et il s'agit ici aussi d'une nouveauté – s'étend au secteur municipal, désormais en plein essor : ainsi, les collectivités locales représentaient 40 % des investissements publics en capital fixe en 2010 et 26 % en 2012⁵⁰. Les réformes de 2004-2005 n'ont pas seulement renforcé les prérogatives et multiplié les domaines d'activité des municipalités, elles ont également augmenté leur autonomie financière et ouvert la voie à des partenariats avec le privé. Ces partenariats ne se limitent plus au financement de grandes infrastructures, mais touchent désormais la production, l'exploitation et la gestion de nombreux services. Du fait des contraintes croissantes qui pèsent sur l'emploi municipal, strictement encadré depuis le milieu des années 2000, les municipalités ont externalisé un grand nombre de tâches, se transformant peu à peu en gestionnaires de services⁵¹. A Kayseri, la part du budget municipal allouée à la sous-traitance a ainsi augmenté de manière très nette depuis les années 1990, jusqu'à dépasser dans les années 2000 les dépenses de personnel⁵². Si, au sein des municipalités, les privatisations demeurent très rares, la coopération avec le secteur privé y est devenue la règle et prend différentes formes : sous-traitance, création d'entreprises d'économie mixte, prise de participation des municipalités dans des entreprises privées, délégations de service public...⁵³.

⁴⁸ Yankaya 2013. Le fait que, parmi les trois représentants de la « société civile » élus au conseil d'administration de l'Agence de développement d'Istanbul, ont été élus des représentants de la MÜSİAD et de la TÜSKON, mais aucun de la TÜSİAD, a fait grand bruit. Voir S. Özdemir, « İstanbul'u kalkındırarak ekipte, TÜSİAD yok » (« La TÜSİAD est absente de l'équipe qui va faire se développer Istanbul »), *Hürriyet*, 5 janvier 2009.

⁴⁹ Buğra, Savaşkan 2012.

⁵⁰ Buğra, Savaşkan 2013.

⁵¹ Kadirbeyoğlu, Sümer 2012.

⁵² Doğan 2007 : 216ss, 224, 242.

⁵³ Massicard, Pérouse 2012.

Ces partenariats se sont diversifiés et étendus à des secteurs très variés : non plus uniquement les grandes infrastructures ou le BTP, mais aussi la fourniture de services comme le nettoyage de la voirie, les transports ou la santé. Il ressort de ses rapports d'activité que les appels d'offres lancés par la municipalité d'arrondissement d'Avcılar, à Istanbul, dans les années 1990 se limitaient aux secteurs de la construction et de l'aménagement paysager. Dix ans plus tard, ils étaient devenus courants, y compris dans les secteurs de l'éducation, de l'imprimerie, des soins infirmiers, de la construction de logements et de la destruction de constructions illégales.

Au niveau municipal également, le processus de décision politique et les relations du secteur privé avec les décideurs institutionnels sont déterminants dans le succès des entreprises⁵⁴. Gürek a montré que les appels d'offres émis par les municipalités étaient susceptibles de détournements⁵⁵, les entreprises ayant conclu des contrats de long terme avec certaines municipalités ayant tendance à remporter des appels d'offres dans d'autres. On pourrait voir dans ce constat le signe d'une professionnalisation de l'entreprise dans un secteur ; or, il ne vaut que pour les municipalités de la même couleur politique⁵⁶. A titre d'exemple parmi d'autres possibles, l'entreprise Özkartallar, fondée en 1986, s'est engagée dans le secteur du nettoyage et du ramassage des ordures en 1994, année où le Parti de la prospérité (Refah Partisi) remportait la mairie d'Istanbul. Forte de ses relations privilégiées avec les mairies du futur AKP, elle s'impose vite comme l'une des entreprises leaders du secteur, travaillant d'abord principalement pour la municipalité métropolitaine d'Istanbul, puis, en 2011, avec plusieurs municipalités d'arrondissement d'Istanbul – Ümraniye, Sultanbeyli, Çekmeköy et Sancaktepe, toutes aux mains de l'AKP. *A contrario*, les appels d'offres des municipalités d'opposition, telle celle d'Izmir (CHP), font très régulièrement l'objet d'annulations ou de poursuites par le pouvoir central sous prétexte d'irrégularités. Buğra et Savaşkan voient dans les trajectoires d'ascension économique de ces nouveaux entrepreneurs le signe de la suprématie des relations politiques forgées au niveau national sur les réalisations locales, malgré les tendances à la décentralisation et à la relocalisation de l'industrie⁵⁷. S'il reste difficile de mesurer la part propre à chaque dynamique, contentons-nous de relever que, au sein des municipalités AKP, elles entrent en cohérence et peuvent se renforcer.

Les accointances avec le pouvoir politique – qui ont toujours été importantes pour les entreprises – présentent ainsi une dimension localisée plus nette, conséquence du rôle économique croissant des municipalités mais aussi de la sous-traitance, désormais très développée et incluse dans les pratiques de favoritisme. Buğra et Savaşkan récusent la lecture classique selon laquelle l'AKP aurait été porté au pouvoir par la dynamique économique-sociale créée par des PME provinciales, soutenant au contraire que l'Etat, sous l'AKP, a contribué à la naissance d'une nouvelle bourgeoisie, que les nouveaux modes d'accumulation du capital mis en place ont fait d'un groupe d'entrepreneurs émergents la base du parti, et que les associations d'entrepreneurs nées avec l'essor de l'islam politique ont participé de manière significative au

⁵⁴ Buğra, Savaşkan 2013.

⁵⁵ Gürek 2011.

⁵⁶ Kadirbeyoğlu, Sümer 2012.

⁵⁷ Buğra, Savaşkan 2012.

façonnage de ce groupe de soutiens⁵⁸. Ce faisant, ils affirment deux idées centrales : l'importance du pouvoir de façonnage de l'Etat sur la formation d'un groupe social et la configuration des intérêts économiques, dont rien ne laisse croire qu'il aurait diminué sous l'AKP ; et le fait que se produit et se reproduit une polarisation politique dans l'économie.

Les liens de ces entrepreneurs avec l'AKP se limitent-ils à une convergence de vues ? Tout porte à croire qu'en contrepartie les entreprises bénéficiaires emploient des sympathisants ou des soutiens du parti. Ceux-ci, en effet, ne peuvent plus être employés facilement dans le secteur public, du fait de nouvelles normes strictes d'emploi ayant rendu caduques certaines formes de redistribution clientélaire auparavant très répandues – qui se perpétuent, mais en passant désormais par le privé⁵⁹. Elles peuvent également financer les sections du parti ou, plus souvent, participer au financement d'activités des municipalités ou des associations charitables.

L'investissement de l'action sociale

Si l'AKP se contentait de poursuivre une politique néolibérale ne bénéficiant qu'à une coalition de promoteurs immobiliers, d'entrepreneurs conservateurs, d'élus locaux et d'habitants relativement bien dotés, comment expliquer sa reconduction électorale, étant entendu que ces groupes sont importants pour l'économie mais n'ont pas de poids électoral décisif ? Ce type de politique est en outre connu pour générer de fortes dynamiques d'exclusion sociale ; or, l'Etat redistributif est très limité en Turquie. Comment, dès lors, expliquer la popularité de l'AKP dans des zones urbaines déshéritées, notamment des quartiers touchés par des projets de rénovation urbaine⁶⁰ ?

Il convient, ici, de revenir sur une dimension centrale de la politique de l'AKP depuis son arrivée au pouvoir : sa politique sociale. Loin de se retirer de la sphère sociale comme on pourrait l'attendre d'un néolibéralisme « sauvage », l'AKP a mis en place et systématisé certaines aides, dans une optique non pas de droits, mais de charité et de bienfaisance. Pour ce faire, il s'est appuyé sur des entreprises (pour les dons) et des ONG (pour le ciblage), introduisant des formes de distribution, souvent circonscrites, de biens divisibles, en particulier dans les municipalités. Bien comprendre ces mécanismes est important, tant « les dispositifs économiques les plus banals et le fonctionnement économique quotidien participent simultanément des mécanismes de la domination »⁶¹.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Massicard, Pérouse 2012.

⁶⁰ Il faudrait, bien sûr, nuancer selon les quartiers. Ainsi, aux élections locales de 2009, certains arrondissements d'Istanbul « perdus » par l'AKP – comme Maltepe ou Sarıyer – l'ont été en bonne partie en raison des mécontentements générés par des projets de rénovation urbaine. Cependant, ce type de phénomène est loin d'être la règle.

⁶¹ Hibou 2011 : 14-15.

• La refonte de l'aide sociale en Turquie

Les deux premiers gouvernements AKP (2002-2007) ont entrepris des réformes importantes dans le domaine social, un domaine jusqu'alors quelque peu délaissé par les institutions en Turquie. Ce n'est qu'en 1986, avec la création du Fonds pour l'encouragement de la coopération et de la solidarité sociale (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, ou SYDTF), que l'aide sociale est entrée dans le champ de compétence de l'Etat – même si elle y est longtemps restée irrégulière, *ad hoc* et en nature. Ce fonds faisait suite à l'apparition, au cours des années 1980, de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sociale engendrées par l'ouverture et la dérégulation de l'économie turque, et la raréfaction subséquente des emplois stables et protégés⁶².

Cependant, jusqu'à la crise économique de 2001, la pauvreté n'a pas été considérée comme un problème appelant une action étatique. C'est seulement après cette crise – et donc avec l'arrivée au pouvoir de l'AKP – que le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale a fait l'objet de politiques publiques⁶³. De 2001 à 2004, les dépenses d'aide sociale ont augmenté en valeur absolue, et le budget et le domaine d'activités du SYDTF ont été considérablement étendus, le montant des aides qu'il a distribuées allant jusqu'à tripler. Même si ces chiffres, en pourcentage du PNB, restent marginaux, et que cet accroissement demeure limité, il n'en marque pas moins un changement notable dans la prise de conscience de la nécessité d'une politique de lutte contre la pauvreté⁶⁴.

Le gouvernement AKP a inscrit à son agenda la refonte du système de protection sociale. En 2004, il modifie la structure du Fonds pour en faire une Direction générale de la solidarité sociale (SYDGM) ; puis il étend la couverture de la carte verte – introduite en 1992 pour garantir l'accès aux soins aux personnes privées de couverture santé –, portant le nombre de titulaires à plus de 14 millions de personnes en 2007 et améliorant l'accès aux services de santé. Pour la première fois sont introduites des aides en espèces (versées aux mères de famille), en lien avec un projet lancé par la Banque mondiale au lendemain de la crise économique de 2001, des aides qui se font bientôt plus régulières et nombreuses. Quelques années plus tard, les systèmes d'assurance santé et de sécurité sociale sont uniformisés et étendus ; jusque-là n'étaient prises en charge que trois catégories de population (fonctionnaires ; agriculteurs et indépendants ; salariés du secteur privé, qui bénéficiaient de prestations distinctes), à l'exclusion de toute la population inactive, mais aussi des travailleurs informels, pourtant très nombreux⁶⁵. En 2006, le gouvernement crée un Institut de sécurité sociale qui unifie ces trois régimes ; en 2007, il introduit la couverture santé universelle, financée par un fonds d'assurance, qui ouvre l'accès aux soins primaires à tous les citoyens : on estime actuellement à plus de 90 % la part de la population couverte. Il est probable que ces mesures ont eu un impact sur les scores obtenus par l'AKP dans les régions les plus pauvres du pays, en Anatolie de l'Est et du Sud-Est, mais aussi dans les banlieues des grandes métropoles⁶⁶.

⁶² Buğra, Keyder 2003.

⁶³ Buğra, Adar 2008.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ L'exclusion générée par ce système très corporatiste était cependant tempérée par le fait qu'une grande partie de la population était couverte par l'assurance santé *via* le conjoint actif déclaré.

⁶⁶ Buğra, Candaş 2011.

Deux approches différentes, voire opposées, semblent avoir guidé les réformes sociales de l'AKP. L'une a privilégié l'introduction d'une politique sociale redistributive fondée sur des droits établis : l'organisation institutionnelle a été rationalisée – le « système intégré » mis en place s'appuie sur une base de données qui rassemble les informations émanant de quatorze institutions différentes –, le processus de demande simplifié et systématisé – un mode de calcul de la pauvreté se voulant rationnel a été progressivement introduit –, la circulation de l'information concernant les caractéristiques et les critères d'éligibilité pour les différentes d'aide standardisée. L'autre a mis en avant l'idée plus traditionnelle selon laquelle l'assistance sociale est une question de charité plus que de droit : la centralité de la famille et des réseaux transparaît dans la conception de l'aide sociale qui se dégage des programmes de l'AKP et du gouvernement, ou des discours du Premier ministre ; de même, le rôle de la famille a été renforcé dans la réhabilitation des enfants des rues et le soin aux personnes âgées et aux handicapés. Ce qui permet à Buğra et Keyder de voir dans l'orientation sociale de l'AKP « un amalgame de néolibéralisme et de conservatisme social »⁶⁷.

• Délégations : le rôle des municipalités

De fait, si les institutions ont investi le secteur de la politique sociale, elles l'ont fait en s'appuyant sur d'autres instances : la solidarité familiale et la charité des organisations de bienfaisance. Le gouvernement AKP attend des initiatives et des pouvoirs locaux qu'ils assument un rôle important dans la prise en charge des démunis⁶⁸. Ainsi, les restructurations du SYDTE, au début du pouvoir AKP, traduisent un déclin dans la participation de l'Etat aux soupes populaires et aux transferts aux pauvres lors du ramadan et des fêtes religieuses⁶⁹, autant d'activités qui ont augmenté de manière significative au niveau municipal.

L'action sociale des municipalités n'est pas nouvelle : elle s'inscrit dans la continuité d'un mouvement amorcé au milieu des années 1990, en particulier dans les mairies islamistes⁷⁰. Le succès électoral du Parti islamiste de la prospérité en 1994 dans de nombreuses villes, y compris Istanbul et Ankara, a, de ce point de vue, constitué un tournant⁷¹. Le Refah est arrivé au pouvoir municipal sur un mot d'ordre d'égalité et de justice sociale, l'« ordre juste » (*adil düzen*). Ses municipalités se sont illustrées par des activités de charité spécifiques : prise en charge des cérémonies de circoncision et de mariage collectifs, voire participation aux dépenses que celles-ci occasionnent ; organisation de soupes populaires et d'animations durant le ramadan ; attribution aux plus démunis d'aides en nature ou en espèces, telles que bourses d'études, participation aux frais médicaux ou de logement, octroi de nourriture, de titres de transport en commun, de vêtements, de charbon et de biens de première nécessité à des prix modiques, voire

⁶⁷ Buğra, Keyder 2005 : 32.

⁶⁸ Buğra, Keyder 2005.

⁶⁹ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti 2004 : 50.

⁷⁰ Buğra, Keyder 2005.

⁷¹ Akıncı 1999 ; Doğan 2007 : 18-19, 219 ; Eligür 2010 : 172ss.

gratuitement⁷² ; obtention pour les démunis de rendez-vous dans les hôpitaux et autres services publics⁷³. Les distributions d'aide des municipalités islamistes ont été nettement plus massives que celles des partis concurrents, et pas seulement avant les élections⁷⁴. De 1994 à 2007, à Kayseri, le nombre de familles bénéficiant quotidiennement de dons de nourriture, de charbon, de médicaments a été multiplié par sept ; durant le ramadan, 16 500 personnes ont bénéficié de soupes populaires ; la mairie a distribué des fournitures scolaires aux plus démunis⁷⁵. Notons que les islamistes considèrent comme « démunis » non pas seulement des personnes âgées, isolées, handicapées ou sans revenus, mais aussi des personnes ayant des emplois précaires, temporaires, rémunérées au salaire minimum ou socialement non couvertes⁷⁶.

Cet activisme social renvoie à l'organisation du parti, qui, avant même d'arriver au pouvoir, a lourdement investi dans l'aide sociale et la charité. Le Refah ne fonctionnait pas seulement comme un parti, mais aussi comme une agence d'aide sociale pour les démunis⁷⁷. C'est en fournissant des services qu'il a pu capter le soutien des couches défavorisées et accéder au pouvoir (de ce point de vue, des parallèles avec d'autres partis islamistes dans le monde sont justifiés). Ce faisant, il a établi des contacts personnels avec le plus d'individus possible afin de mobiliser des soutiens et d'identifier les nécessiteux⁷⁸. On voit comment ont été transposées dans la sphère institutionnelle les pratiques de militantisme à l'origine du succès électoral des islamistes.

Cet activisme social municipal va prendre un tour plus systématique sous l'AKP, encouragé par les réformes récentes accordant aux collectivités locales de larges responsabilités dans le domaine de l'assistance sociale, ainsi que la possibilité d'y intervenir en coopération avec le secteur privé (commercial ou bénévole), que ce soit pour la fourniture des services ou leur financement. Les articles 75 et 77 de la loi de 2005 sur les municipalités, notamment, inscrivent l'assistance sociale dans la sphère de la charité privée⁷⁹. Aucune information précise ne permet de chiffrer l'ampleur des ressources financières mobilisées par les différents programmes d'assistance sociale⁸⁰, mais la présence croissante des municipalités dans ce secteur transparait dans des projets liés à la création d'emplois (essentiellement la formation), des programmes d'aide et de distribution de

⁷² White 2002.

⁷³ Heper 1997 : 36.

⁷⁴ Akıncı 1999 : 76-77.

⁷⁵ Doğan 2007.

⁷⁶ Doğan 2007 : 217, 234, 248, 255, 260.

⁷⁷ Heper 1997 : 36.

⁷⁸ White 2002 ; Eligür 2010.

⁷⁹ Ainsi, l'article 77 stipule que « la municipalité met en œuvre des programmes orientés vers la participation des personnes bénévoles dans le but d'augmenter l'efficacité, l'économie et la productivité dans les services, et d'assurer la participation et la solidarité dans la localité dans la fourniture de services de santé, sportifs, d'éducation, de culture, et dans les domaines de l'environnement, l'aide sociale, les bibliothèques, les parkings, la circulation, et orientés vers les personnes âgées, les femmes, les enfants, les handicapés, les pauvres et les déshérités » (notre traduction).

⁸⁰ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti 2004 : 45.

nourriture, de charbon, de vêtements, etc⁸¹. Un simple coup d'œil sur les rapports d'activités des municipalités, ou sur leur site Internet, est instructif. Ainsi, la municipalité de Beyoğlu propose des aides très variées : distribution de charbon, de vêtements, de nourriture, dons en nature, bourses éducatives, soupes populaires, douches, aides pour les handicapés... Elle a également mis en place, dans les années 2000, onze *semt konakları* (relais de quartier) dans lesquels on trouve, à côté des mairies, des écoles maternelles et des centres publics de santé (où officient gracieusement les médecins de famille), nombre d'activités culturelles (conférences, concerts) mais aussi sociales : cours d'alphabétisation pour les femmes, d'informatique, d'anglais ; aide quotidienne aux pauvres (soupes populaires permanentes, laverie gratuite, douches) ainsi que des bureaux d'aide sociale⁸². Ces relais, souvent adossés à un parc et/ou à un café, s'ancrent au cœur de la vie sociale du quartier et produisent des formes multidimensionnelles d'encadrement de la population ; certains, tel celui de Dolapdere, abritent un magasin d'aide sociale où les démunis peuvent obtenir gratuitement des biens de consommation courante. D'autres municipalités, comme les municipalités d'arrondissement de Başakşehir et de Beyoğlu, à Istanbul, ont instauré un système de cartes prépayées (Beyoğlukart, Destekkart) permettant à leurs détentrices – car elles sont octroyées exclusivement aux femmes⁸³ – d'acheter nourriture, vêtements, bien éducatifs dans certains magasins. Les municipalités médiatisent cette charité, donnant d'elles l'image d'équipes concernées et socialement responsables, et il y a tout lieu de penser que leurs dépenses sociales ont augmenté depuis les années 2000, bien que cela soit impossible à prouver⁸⁴. Elles ont par ailleurs mis en place des fonds sociaux reposant sur la collecte de contributions en espèces ou en nature auprès d'entreprises locales – un geste susceptible d'être rendu sous la forme de privilèges accordés dans les relations d'affaires de ces entreprises avec les autorités politiques locales⁸⁵. Les municipalités pouvant recevoir des dons d'individus privés, il n'est pas aisé de contrôler leurs ressources et leurs dépenses d'aide sociale⁸⁶.

• L'intervention des ONG

L'aide sociale municipale, financée par la charité, s'appuie souvent sur des ONG. Déjà, les activités charitables des municipalités Refah en appelaient invariablement à des normes et à des institutions de solidarité islamique, à travers lesquelles elles généraient des dons privés de pieux musulmans⁸⁷. De même, les municipalités contrôlées par l'AKP, comme – et parfois

⁸¹ Göçmen 2011.

⁸² Entretien, relais de quartier de Tophane, 4 mai 2013.

⁸³ Rappelons l'importance des femmes au foyer dans l'électorat de l'AKP. Selon une étude récente, 48 % des femmes au foyer déclaraient avoir l'intention de voter pour l'AKP aux élections locales de 2014 ; 40 % des électeurs de l'AKP seraient des femmes au foyer, contre 29 % des électeurs du CHP, et 24 % des électeurs du MHP (KONDA 2014 : 21-22).

⁸⁴ Buğra, Adar 2008.

⁸⁵ Buğra, Candaş 2011.

⁸⁶ Göçmen 2011.

⁸⁷ White 2002.

avec – les organisations islamiques, sollicitent les donations charitables et les orientent vers les démunis. Les ONG figurent parmi les principaux pourvoyeurs d'assistance sociale et fournissent différentes formes d'aides : des dons en nature (nourriture, charbon et vêtements) ou en espèces (bourses d'étude et contribution aux frais de loyers).

Il ne s'agit pas, là encore, d'un phénomène nouveau. Un retour sur la politique sociale menée sous l'Empire ottoman et la République montre que l'Etat n'a jamais considéré l'assistance sociale comme du domaine de ses compétences : la pauvreté a toujours été perçue comme un problème devant être traité par des personnes charitables⁸⁸, et les organisations civiles ont de tout temps joué un rôle central dans la lutte pour son éradication. Cela fut le cas des fondations pieuses (*vakıf*) de l'Empire ottoman, qui reposaient sur des fonds à la fois publics et privés pour leur fourniture d'aide sociale⁸⁹. Cela s'est perpétué sous la République, y compris dans la période du parti unique⁹⁰. Première institution étatique en charge de l'aide sociale, le SYDTF, créé en 1986, n'en reposait pas moins sur le même principe : le recours à une combinaison de fonds publics et privés sans délimitation claire pour générer des dons à l'initiative et sous la supervision de l'Etat, et alléger le poids budgétaire de l'aide sociale. Ainsi, l'assistance aux pauvres restait du domaine de la bienfaisance. De manière révélatrice, ce fonds extrabudgétaire était financé, comme ses homologues, par des revenus fiscaux et des amendes de circulation, mais aussi par des dons volontaires, en particulier l'aumône musulmane, ou *zekat fitre*⁹¹. Le SYDTF fut conçu comme une organisation-parapluie rassemblant des fondations locales (*Sosyal Yardılaşma ve Dayanışma Vakıfları*, Fondations d'assistance et de solidarité sociale, ou SYDV). Ces fondations, au nombre de 973 à ce jour⁹², bien que liées à l'Etat central, sont gérées dans chaque arrondissement par un conseil d'administration composé du sous-préfet, mais aussi de philanthropes de la localité. Certaines de leur caractéristiques – les références à l'islam et à l'Empire ottoman, la collecte de contributions volontaires, l'absence de mécanismes d'évaluation des revenus et de critères précis de ciblage – les rapprochent des ONG islamiques⁹³. Pour autant, le Fonds joue un rôle important dans le combat contre la pauvreté à travers la mobilisation de ressources publiques⁹⁴.

Si l'activisme social des ONG, et son encouragement par les institutions, n'est pas une nouveauté ni une spécificité de l'AKP, sa mesure et ses formes, comme son lien aux institutions publiques, ont évolué sous son règne. Les ONG actives dans l'aide sociale sont en grande majorité d'inspiration religieuse⁹⁵ : le budget total de treize ONG musulmanes importantes (qui sont loin de couvrir l'ensemble du secteur, qui comprend plusieurs dizaines

⁸⁸ Buğra, Adar 2008.

⁸⁹ Sur la bienfaisance dans l'Empire ottoman, voir Özbek 1999 ; Singer 2002 ; Bonner, Eder, Singer 2003.

⁹⁰ Buğra, Candaş 2011.

⁹¹ Voir, pour l'analyse des fonds extra-budgétaires, Corte-Real Pinto 2013 : 300ss.

⁹² Voir le site de l'institution : <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11859/Sosyal-Yardimlasma-ve-Dayanismayi-Tesvik-Fonu>, consulté le 16 juillet 2014.

⁹³ Göçmen 2011.

⁹⁴ Buğra, Keyder 2005.

⁹⁵ Buğra, Candaş 2011.

d'organisations, dont les budgets ne sont pas publics) s'élevait à 66 millions de dollars en 2009, contre 395 millions de dollars de budget pour le SYDGM⁹⁶.

La généalogie des ONG charitables islamiques nous ramène de nouveau aux années 1990. Plus de la moitié des organisations charitables actuelles ont été créées après l'arrivée au pouvoir de l'AKP. Les autres l'ont été dans les années 1990, période où les ONG d'inspiration religieuse se sont multipliées en Turquie – comme ailleurs en Europe⁹⁷. C'est le cas notamment de l'İHH (İnsanı Yardım Vakfı, Fondation pour l'aide humanitaire), fondée en 1995, qui fit parler d'elle à l'occasion de l'abordage de la flottille du *Mavi Marmara* en 2010. Cette « première génération » d'ONG charitables islamiques a vu le jour dans le cadre de l'essor de l'islam politique qui s'est accompagné, d'une part, de la création de réseaux de solidarité et de réciprocité soudés dans l'adversité par l'absence de soutien des institutions, et, d'autre part, de l'essor d'une bourgeoisie conservatrice qui s'est engagée dans leur financement⁹⁸. Le développement du secteur charitable islamique dans les années 1990 s'est nourri à la fois des problèmes croissants liés à la pauvreté et de l'impuissance des institutions⁹⁹. L'« ordre juste » du Refah prônait la justice sociale, mais ne prévoyait pas d'y parvenir par la redistribution étatique ni d'élargir les compétences de l'Etat-providence, misant sur la redistribution volontaire et l'assistance¹⁰⁰. Il émanait d'une bienfaisance privée et d'initiatives bénévoles organisées autour de formes communautaires d'appartenance et de solidarité fondées sur l'obligation morale de charité islamique. L'expansion de ces réseaux s'est appuyée sur un sens de la confiance intracommunautaire et de la solidarité basé sur l'islam. L'islam politique a en effet permis d'établir des réseaux entre ONG, entreprises et médias. Ainsi, plusieurs organisations sont nées de l'institutionnalisation de programmes télévisés islamistes reposant sur la visite à une famille déshéritée et l'appel aux dons des particuliers, telle Deniz Feneri (le Phare), l'une des principales ONG caritatives islamiques, issue de la mouvance Milli Görüş, créée en 1996 dans la foulée du succès du programme du même nom diffusé sur la chaîne islamiste Kanal 7¹⁰¹. Des liens, directs ou non, de certaines de ces ONG avec les partis ont été suspectés, et parfois avérés : Deniz Feneri a fait l'objet d'un scandale après les poursuites lancées en Allemagne contre plusieurs responsables de l'organisation accusés de transférer des fonds collectés parmi les Turcs d'Allemagne à des entreprises en Turquie, et mettant en lumière des liens avec l'AKP¹⁰². Dans certains cas, comme celui de Cansuyu, organisation proche du parti islamiste Saadet, les personnes qui s'adressent au parti pour demander de l'aide sont dirigées vers l'association¹⁰³. Ces ONG islamiques de première génération, actives à l'origine principalement dans la sphère de l'éducation, ont commencé à pénétrer massivement le domaine de l'aide sociale dans les

⁹⁶ Göçmen 2014 : 93.

⁹⁷ Göçmen 2011.

⁹⁸ Sur le rôle des fondations dans le mouvement islamiste, voir Bilici 1993.

⁹⁹ Göçmen 2014.

¹⁰⁰ Pérouse 1999 : 280.

¹⁰¹ L'association d'obédience guleniste Kimse Yok Mu émane elle aussi d'un programme télévisé.

¹⁰² Göçmen 2014.

¹⁰³ Göçmen 2011.

années 2000¹⁰⁴. L'AKP s'est ainsi appuyé sur un secteur charitable islamique existant, qu'il a, en retour, contribué à développer et à reformater.

L'existence d'un secteur associatif religieux largement structuré et entreprenant constitue un avantage comparatif indéniable des partis islamistes – largement repris par l'AKP – sur leurs concurrents ; de ce point de vue, les partis d'opposition sont en effet restés très en-deçà, pour ne pas dire inexistants. En outre, les éléments islamiques présents dans l'orientation idéologique de l'AKP se sont avérés utiles pour motiver et mobiliser des initiatives civiles dans la fourniture d'assistance sociale. L'AKP peut plus facilement mobiliser le discours de la philanthropie musulmane que les autres partis. En d'autres termes, la force des racines islamistes de l'AKP réside à la fois dans sa tradition de charité islamique et dans sa capacité à cadrer une orientation de politique sociale conservatrice dans des termes familiers¹⁰⁵.

L'AKP a renforcé cette tradition de deux manières : en encourageant l'action des ONG charitables, et en formalisant leur coopération avec les institutions. A plusieurs reprises, le Premier ministre Erdoğan a exprimé son soutien aux activités charitables des ONG islamiques¹⁰⁶, et l'AKP a introduit un certain nombre d'aménagements législatifs simplifiant leur action. La loi n° 5253 sur les associations adoptée en 2004 a institué au sein du ministère de l'Intérieur un sous-département des associations chargé de superviser l'établissement et les activités des ONG ; elle a également facilité leur création et leur fonctionnement, en leur permettant notamment de recevoir des dons de l'étranger ou d'engager des collaborations avec celui-ci sans autorisation. La circulaire fiscale n° 251 de 2004 a par ailleurs introduit un système de banque alimentaire dans la fiscalité du revenu ouvrant des exemptions fiscales aux entreprises procédant à des dons de nourriture aux ONG. Une autre révision de la loi n° 5281 a étendu cette disposition aux vêtements, aux produits de chauffage et de nettoyage domestique. Enfin, la loi de 2004 sur les associations a modifié la procédure d'octroi de la qualité « d'intérêt public » à des associations volontaires – statut qui leur confère des droits importants, en particulier des exemptions fiscales. Ce statut est désormais accordé par le seul Conseil des ministres – jusqu'alors, ce dernier proposait, et le Conseil d'Etat décidait en dernier ressort. Les effets de ce changement de procédure ne se sont pas fait attendre : le Conseil des ministres avait proposé ce statut pour l'association Deniz Feneri dès décembre 2002, soit un mois après l'arrivée au pouvoir de l'AKP, mais s'était heurté au refus du Conseil d'Etat ; dès la modification de la loi en 2004, le Conseil des ministres le lui a octroyé et, l'année suivante, Deniz Feneri recevait le prix de l'Assemblée nationale pour ses services éminents et était nommée « leader en responsabilité sociale ». Kimse Yok Mu, proche du mouvement guleniste, a obtenu ce titre en 2006. Les autorités ont également soutenu les fondations charitables islamiques (dont le statut juridique est différent). Suffa vakfı, fondation charitable liée à une branche de la confrérie nurcu, a ainsi obtenu une exemption d'impôts en 2010.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Buğra, Candaş 2011.

¹⁰⁶ Ainsi loua-t-il la lutte contre la pauvreté conduite par l'association guleniste Kimse Yok Mu lors de la fête du sacrifice. « Erdoğan'dan 'Kimse Yok Mu'ya büyük övgü » (« Grandes louanges d'Erdoğan à Kimse Yok Mu »), *Zaman*, 22 décembre 2007.

On constate l'institutionnalisation croissante de la coopération avec ces organisations religieuses, même si les projets communs officialisés demeurent rares¹⁰⁷. Au niveau national, on peut mentionner le projet « Arc-en-ciel » porté par la Direction générale des handicapés et le ministère de l'Education, qui en appelle aux sentiments philanthropiques pour financer la provision de services de réhabilitation et d'intégration au marché du travail pour les handicapés¹⁰⁸ ; ou encore le projet « 100% de soutien à l'éducation » – les dons collectés étant alors totalement défalqués des impôts¹⁰⁹. Mais, à l'échelle locale, l'interaction la plus commune, et informelle, demeure l'échange d'informations et le partage des listes de bénéficiaires.

En ce domaine, il est important de rappeler les circuits de bienfaisance mis en place par les municipalités Refah, dans lesquels intervenaient le parti, des fondations pieuses, certaines associations ainsi que des donateurs privés issus notamment des milieux d'affaires – un système qui semble encore avoir cours sous l'AKP. La plupart des municipalités Refah entretenaient des relations étroites avec des fondations charitables, mettant à leur disposition des infrastructures et du personnel. Ces fondations, ayant peu de ressources propres, devaient faire appel aux dons¹¹⁰ – les ONG islamiques actuelles reposent elles aussi sur le bénévolat et la charité¹¹¹ ; celle de Kayseri dépend exclusivement de dons d'hommes d'affaires qui sont par ailleurs ses dirigeants¹¹². La bienfaisance étant considérée comme d'essence religieuse, les donateurs bénéficiaient en retour de la valorisation de leurs actes dans les milieux conservateurs qui les soutenaient. Cette valorisation permettait aux municipalités Refah de faire plus facilement appel à des dons pour la réalisation de certains projets, et donc de s'appuyer sur des financements extérieurs. Les fondations pouvaient en retour placer des personnes à la recherche d'emploi dans des entreprises de leurs donateurs ou dans celles qui leur étaient liées *via* des réseaux personnels. Malgré une autonomie formelle, municipalité, parti et fondation partageaient en partie le même personnel et identifiaient ensemble les bénéficiaires de leur bienfaisance¹¹³. Les ONG islamiques de la période Refah se caractérisaient par leur structure décentralisée et le poids qu'elles accordaient à la localité : les instances locales étaient responsables de la gestion et de la levée de fonds, l'idée sous-jacente étant qu'entretenir des liens forts avec les communautés suscitait les dons. Le « savoir local » était mis en avant, comme l'importance de la connaissance à la fois des démunis et des donateurs potentiels, une connaissance basée sur un ancrage local fort et sur l'usage de réseaux personnels¹¹⁴. Les frontières étaient floues entre politique, religion et action sociale.

On pourrait en dire autant aujourd'hui, tant les passages entre institutions, parti, hommes d'affaires, ONG et médias de tendance islamique sont nombreux, voire institutionnalisés. Ainsi, la fédération TGTV (Türkiye Gönüllü Teşekkülleri Vakfı, Fondation d'organisations volontaires de Turquie), issue

¹⁰⁷ Göçmen 2011.

¹⁰⁸ Buğra, Adar 2008.

¹⁰⁹ « Belediye-Milli Eğitim işbirliği ile okullar onarılacak », *Zaman*, 12 septembre 2013.

¹¹⁰ White 2002.

¹¹¹ Göçmen 2014.

¹¹² Doğan 2007.

¹¹³ White 2002 : 178.

¹¹⁴ Göçmen 2011.

de la mouvance Milli Görüş, créée en 1994 et plus grand regroupement d'ONG islamistes (128 à ce jour), s'emploie à relier différents secteurs de la société civile islamique – organisations de bienfaisance, d'éducation, de défense des droits de l'homme, culturelles, et think tanks¹¹⁵. Elle compte parmi ses membres les organisations d'entrepreneurs MÜSİAD et ASKON (Anadolu Aslanları İşadamları Derneği, Association des hommes d'affaires Lions anatoliens, fondée en 1998 par certains membres de MÜSİAD, et représentant des PME), des fidèles dévoués aux causes justes, par-delà les purs intérêts économiques. Il est probable que les entreprises liées à ces organisations financent les activités des ONG charitables. Pour le président de TGVİT, les transferts de ressources sont plus aisés dans un tel réseau d'ONG¹¹⁶. De même, les programmes télévisés d'appel au don sont émaillés de publicités pour les grandes holdings et entreprises qui soutiennent financièrement les ONG en question¹¹⁷.

Ayşe Buğra parle ainsi d'une « économie politique de la charité »¹¹⁸, et attire l'attention sur la construction d'une économie morale mettant en œuvre des modalités informelles et personnalisées liant l'Etat, la société et d'autres acteurs pour compenser le manque d'institutions formelles de politique sociale¹¹⁹. Ces réseaux de circulation de ressources de bienfaisance font intervenir divers acteurs, institutionnels ou privés, de l'homme d'affaires à la femme au foyer d'un quartier défavorisé. Le programme de cartes prépayées instauré par la municipalité d'arrondissement de Başakşehir, à Istanbul, fonctionne dans certains commerces bénéficiant d'une clientèle modeste mais captive et relativement nombreuse, rendant ces commerces si ce n'est dépendants, du moins redevables envers la municipalité¹²⁰. Cette même municipalité mobilise plusieurs types d'intermédiaires – organisations de charité musulmanes, organisation locale de l'AKP, maires de quartier, mais aussi directeurs d'organisation d'originaires de pays –, afin de recueillir de l'information sur les personnes nécessiteuses ou demandeuses d'emploi et cibler ses aides. Ainsi, les directeurs d'associations d'originaires – particulièrement importantes dans les quartiers de migration récente – indiquent à l'AKP, par l'intermédiaire de leurs membres qui travaillent dans l'organisation locale de celle-ci, des personnes dans le besoin. Cette collaboration permet à ces associations de se « brancher » sur un certain nombre de ressources et de s'insérer dans les circuits redistributifs¹²¹. Là encore, les parallèles avec la période Refah sont frappants¹²². Ces circuits lient à la mairie à la fois les donateurs – pour qui cet évergétisme représente un engagement important dont ils peuvent attendre un « retour sur investissement » –, les bénéficiaires et les intermédiaires d'identification de bénéficiaires (associations charitables, mais aussi de pays). En s'appuyant sur différents types d'intermédiaires pour cibler, voire distribuer les aides, les municipalités font lien avec différents cercles et multiplient leurs points d'insertion dans la société.

¹¹⁵ Buğra, Candaş 2011.

¹¹⁶ Göçmen 2014.

¹¹⁷ Göçmen 2011.

¹¹⁸ Buğra 2009.

¹¹⁹ Buğra, Adar 2008 : 157-158.

¹²⁰ Ark 2014.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Massicard 2009.

Ainsi, l'Etat turc semble davantage encourager les initiatives émanant de la société civile philanthropique que des logiques de taxation et de redistribution¹²³. Pour de nombreux observateurs, le rôle de choix octroyé aux ONG dans son traitement de la pauvreté, ainsi que le brouillage des frontières entre les activités des associations bénévoles, les agences du gouvernement central et le parti, sont conformes aux tendances globales actuelles¹²⁴. Les partenariats public-privé, mais aussi l'essor des acteurs non étatiques, telles les associations religieuses, ou les partenariats avec des entreprises pour la fourniture d'aide sociale, sont des phénomènes courants dans la gouvernance contemporaine du *welfare*¹²⁵. Pour autant, il serait trompeur d'affirmer qu'en Turquie – comme cela a pu être le cas dans plusieurs pays occidentaux – la société civile a pris le relais d'actions exercées précédemment par l'Etat : les institutions turques ont pris en charge ce domaine récemment, en s'appuyant, en encourageant et en collaborant avec des initiatives civiles, en particulier issues du secteur islamique.

• Du ciblage au clientélisme ?

Quels sont les effets de ces pratiques ? Buğra et Keyder qualifient le rôle de courtier joué par les municipalités ou les ONG entre donateurs d'une part, et bénéficiaires de l'autre, de *charity brokerage*¹²⁶. Cette intermédiation n'est pas sans poser problème, car ces négociations, à la légalité et à la légitimité douteuses, sont menées avec les individus qui contribuent aux fonds municipaux de charité, et peuvent s'apparenter à des pots-de-vin détournés. L'absence de transparence des comptes municipaux ne permet pas de se faire une idée précise de la destination de ces donations. Il est facile de justifier cette discrétion par les normes islamiques de charité, qui bannissent toute forme d'étalage public de générosité.

Pour les bénéficiaires, hormis certaines activités régulières, telles les soupes populaires, qui sont des services publics ouverts à tous, les aides municipales ne présentent aucune permanence ni garantie. Qu'il s'agisse très souvent de biens divisibles ciblés sur des personnes précises fait de leur attribution un enjeu de taille, la distribution de biens divisibles créant des liens entre des individus et les institutions qui les désignent comme bénéficiaires¹²⁷. Or, l'orientation de l'assistance par les municipalités, comme par les branches locales de l'administration centrale, manque de transparence et se révèle largement discrétionnaire, d'autant qu'il n'existe aucun mécanisme systématique de vérification des revenus. Si les ONG charitables islamiques ciblent en priorité les populations très pauvres qui n'ont pas accès aux services officiels de sécurité sociale et d'assistance sociale, elles se basent pour les désigner sur des critères différents et, souvent, délèguent la décision d'aider ou non tel ménage à des bénévoles manquant de professionnalisme, susceptibles de faire intervenir leur expérience et jugement personnel¹²⁸.

¹²³ Buğra, Candaş 2011.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Jessop 1999.

¹²⁶ Buğra, Keyder 2005.

¹²⁷ Doğan 2007 : 234, 247, 249, 272.

¹²⁸ Göçmen 2014.

Certaines s'appuient sur des critères sociaux stricts et privilégient les personnes inéligibles aux aides sociales de l'Etat ; d'autres se montrent plus flexibles dans leur ciblage ; d'autres encore orientent leurs aides prioritairement vers les cercles les plus pratiquants, voire vers certaines confréries ou communautés religieuses¹²⁹. Par ailleurs, l'absence d'ONG charitables équivalentes dans d'autres milieux – alévis ou laïques notamment – désavantage certains groupes dans la distribution de l'aide sociale. Ainsi, bien que l'on ne puisse affirmer qu'ils en soient systématiquement exclus, les alévis se considèrent comme les oubliés de l'aide fournie par ces ONG¹³⁰.

Même en l'absence de corruption, la manière dont est distribuée l'assistance sociale municipale peut maximiser les chances de réélection du parti au pouvoir. C'est du moins une croyance largement répandue¹³¹, et nombreux sont ceux qui attribuent certaines inégalités observées dans l'accès à cette aide à des intérêts largement politiques. Le montant des aides en nature dispensées par les Fondations de solidarité sociale a ainsi été multiplié par trois avant les élections locales de 2009¹³², confortant ceux qui soupçonnaient le gouvernement de tenter d'acheter les électeurs. A Tunceli – une province majoritairement peuplée d'alévis kurdophones peu enclins à voter AKP –, les administrateurs locaux de l'aide sociale ont distribué de l'électroménager (réfrigérateurs, lave-linge...), et le Conseil supérieur des élections a dû intervenir pour mettre fin à cette pratique¹³³. Cependant, le préfet n'a pas tenu compte de cette décision, et il a été soutenu par le Premier ministre, qui a affirmé publiquement que « la charité est légitime dans notre culture »¹³⁴.

De nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer le ciblage biaisé des aides sociales : certains responsables de mairies CHP voient notamment dans l'accroissement de l'assistance municipale la marque de relations clientélistes et un signe de la politisation de l'aide sociale. Pour ces derniers, celle-ci devrait s'énoncer en termes de droits, et non être confiée à des collectivités locales et à des initiatives civiles¹³⁵. Pour d'autres, elle devrait incomber aux sous-préfectures, jugées plus neutres car représentant l'Etat¹³⁶.

Parallèlement à cette dénonciation de la politisation de l'aide sociale¹³⁷, on note un brouillage du « qui donne quoi », dans un contexte où de multiples acteurs (municipalités, sous-préfectures, partis, ONG, donateurs) délivrent des aides, et où les circuits de collecte, de distribution et de ciblage impliquent souvent plusieurs de ces acteurs. Les partis fournissent des biens et des aides

¹²⁹ Göçmen 2011.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Buğra, Keyder 2003 ; observations personnelles, mairies de quartier, mars 2014.

¹³² Buğra, Candaş 2011.

¹³³ « Buzdolabı yardımı alan nine'nin 'bakıma muhtacım' gözyaşları », *Milliyet*, 24 février 2009.

¹³⁴ « Erdogan: Sadaka kültürümüüzde meşrudur », *Milliyet*, 2 janvier 2009, <http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=1041815>, consulté le 16 juillet 2014.

¹³⁵ Göçmen 2011.

¹³⁶ Entretien avec un maire de quartier opposé à l'AKP, Başakşehir, Istanbul, 23 novembre 2013.

¹³⁷ Göçmen 2014.

essentiellement avant les élections, parallèlement aux municipalités et aux sous-préfectures¹³⁸. A Başakşehir, en période pré-électorale, les militants de l'AKP accordent souvent des aides émanant de sources privées (organisations charitables, entrepreneurs)¹³⁹. Or certaines de ces aides sont attribuées, à tort, aux municipalités. Ainsi, la distribution de charbon est assurée par la sous-préfecture, mais largement perçue par la population comme dispensée par l'AKP. La municipalité encourage parfois ce brouillage : dans l'arrondissement de Bağcılar, le charbon, bien que fourni par la sous-préfecture, est acheminé par les véhicules municipaux (avec le consentement de la sous-préfecture ?)¹⁴⁰.

Les aides distribuées par les municipalités sont étroitement associées par les citoyens au parti au pouvoir à la mairie, et largement considérées comme discrétionnaires, non transparentes, sujettes au clientélisme et au patronage¹⁴¹. Différentes études montrent que, dans l'esprit de beaucoup, l'aide fournie par la municipalité provient non de l'institution municipale mais de l'AKP¹⁴². Cette confusion est entretenue, voire encouragée par le parti. Ainsi, bien que le programme de cartes prépayées ait été mis en place par la municipalité de Başakşehir, on peut en faire la demande dans les locaux du parti juste avant les élections : les militants locaux en profitent pour encourager les demandeurs à adhérer au parti (comme dans tous les stands et locaux électoraux du parti) ; ils rassemblent des informations économiques sur le foyer, proposent une visite à domicile afin d'évaluer l'éligibilité de la famille à l'aide, selon une pratique électorale courante. Ainsi est entretenue l'idée qu'il existe un lien entre l'organisation d'une réunion du parti à domicile et le traitement de la demande d'aide municipale. On peut dès lors s'interroger sur la dépendance des sous-préfets par rapport à l'AKP (parti dont ils peuvent raisonnablement attendre leur promotion) ; et, ce qui nous renvoie au début de notre étude, nous demander si ces derniers représentent l'Etat ou le parti. L'AKP est de fait souvent identifié comme le *gatekeeper* des services publics les plus utiles et valorisés¹⁴³.

A Başakşehir, l'AKP est largement perçu comme la seule entité capable de distribuer des ressources et de produire des résultats. Les directeurs d'organisations de pays – dont on a vu l'intégration dans la circulation des ressources municipales –, quand ils ont besoin de quelque chose, aide ou autorisation institutionnelle, ne s'adressent pas à la sous-préfecture mais à l'AKP. Ainsi, l'accès à l'infrastructure publique passe dans certains quartiers de plus en plus par le parti¹⁴⁴. Dans cette configuration, l'AKP apparaît non seulement comme le parti au pouvoir, mais comme un *problem-solving network*¹⁴⁵.

¹³⁸ Ark 2014 ; Tafolar 2014.

¹³⁹ Les pratiques de ciblage semblent différer d'un parti à l'autre (certains ciblant les électeurs acquis, d'autres tentant de cibler de nouveaux groupes) et d'un endroit à l'autre.

¹⁴⁰ Tafolar 2014.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Voir en particulier Ark 2014 sur Başakşehir.

¹⁴³ Ark 2014.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Auyero 2000.

L'AKP a investi le secteur de l'aide sociale de manière indirecte, en s'appuyant sur, et en faisant intervenir, de nombreux intermédiaires : ONG islamiques, entrepreneurs, organisations d'originaires, etc. Parallèlement aux tentatives de systématisation de l'accès aux aides, et d'introduction de règles et de critères objectifs dans l'allocation de l'assistance sociale, les pratiques de ciblage et d'attribution se sont complexifiées et politisées. Les mécanismes d'assistance sociale, très imparfaitement codifiés en tant que droits, tendent à renforcer les formes de patronage clientélistes de la relation entre institutions et citoyens. Dans la mesure où même la distribution de fonds publics obéit à des logiques de charité, la frontière entre l'assistance publique et la bienveillance volontaire tend à se brouiller. S'il serait exagéré d'affirmer que les individus votent pour l'AKP en raison des aides qu'ils en reçoivent ou qu'ils lui attribuent, chez beaucoup, la peur de voir disparaître ces aides au cas où l'équipe en place viendrait à changer est palpable¹⁴⁶. De tous les ressorts de la popularité électorale de l'AKP, le plus fort semble la promesse d'un pouvoir stable, qui accomplit des changements ambitieux et a fait la preuve de sa puissance économique, gage de sa capacité à assurer l'accès à des biens et à des services, et à faire croire à l'amélioration des conditions d'existence.

CONCLUSION

Au cours de ses douze années de pouvoir, l'AKP a investi la quasi-totalité des institutions. Il a abondamment tiré parti de ses positions au sein de l'Etat pour procéder à des changements dans différents domaines, mais aussi pour faire un usage partisan des ressources publiques. L'AKP est donc bien un parti de gouvernement, pour ne pas dire un parti-Etat. Mais si l'omniprésence de l'exécutif turc a récemment été décriée, la pénétration des institutions par le parti au pouvoir n'est pas spécifique à l'AKP¹⁴⁷. Si spécificité il y a, elle serait plutôt dans son ampleur, liée à la longévité au pouvoir du parti et au fait qu'il domine tous les échelons, ce qui lui a permis de vaincre les résistances au sein de l'appareil d'Etat.

Plus étonnant est le fait que l'AKP soit parvenu à rallier un grand nombre de groupes et de milieux sociaux à son projet. L'AKP n'a qu'en partie mobilisé autour de lui un groupe préexistant uni par une idéologie particulière. A son élection en 2002, l'AKP avait canalisé beaucoup de mécontents issus d'orientation et de milieux différents (islamistes, libéraux, nationalistes turcs, nationalistes kurdes...). Au cours de son règne, il s'est forgé, et a consolidé, différents groupes de soutiens et sympathisants¹⁴⁸. L'AKP au pouvoir a permis à de nombreux groupes sociaux de prendre part à la croissance économique du pays, en tant qu'entrepreneurs (avec toutes les retombées que cela suppose en termes d'emplois), en tant que bénéficiaires d'aide sociale,

¹⁴⁶ Ark 2014.

¹⁴⁷ Voir Gourisse 2014.

¹⁴⁸ Buğra, Savaşkan 2012.

mais aussi en tant qu'entrepreneurs moraux. Selon une étude récente, 81 % des électeurs qui considèrent que leur situation économique s'est nettement améliorée ces dernières années ont voté pour l'AKP aux élections locales de 2014, contre 4 % pour le CHP¹⁴⁹. On voit à quel point la performance électorale de l'AKP est liée à la croissance économique et au partage de celle-ci ; mais on constate aussi à quel point la croissance semble inégalement répartie selon les groupes politiques.

Si les fruits de la croissance économique ont été partagés, ils l'ont été selon des modalités particulières qui tiennent au mode de gouvernement privilégié par l'AKP, et à l'importance que celui-ci accorde à l'appui de ses alliés privés. Dans différents domaines, il a mis en place des circuits de ressources dépassant le clivage public-privé et intégrant différents milieux sociaux, s'assurant ainsi un soutien très important auprès des milieux d'affaires (et ce jusqu'aux sous-traitants), mais aussi des milieux modestes, voire défavorisés. Une réflexion sur la production de l'hégémonie inspirée de Gramsci, et la manière dont elle a été étendue à la Turquie de l'AKP, trouve ici tout son sens¹⁵⁰.

L'AKP s'est forgé ou a largement produit ses propres intermédiaires et alliés – au détriment d'autres acteurs dans chaque secteur, sans que les lignes de clivage soient toujours très nettes –, reconfigurant des pans entiers de la société. Ce fut le cas, on l'a vu, dans le BTP, mais on pourrait citer d'autres domaines, tels les médias¹⁵¹. En douze ans de pouvoir, de nombreux secteurs sociaux ont été largement transformés et sont désormais dominés par l'AKP et ses soutiens.

Ce gouvernement par intermédiaires, comme le brouillage des frontières entre Etat, secteur privé et ONG, évoque la littérature sur l'Etat régulateur, mais avec une nuance de taille. L'Etat régulateur désigne la vision nouvelle de l'Etat qui a fait suite au déclin de l'Etat-providence. Or le gouvernement de l'AKP, loin de s'être caractérisé par un retrait de l'Etat, a au contraire pénétré certains domaines de l'action publique qui n'avaient pas, ou peu, été investis par les institutions. La politique du logement et la politique sociale nous ont permis, à partir de la question des modes de pouvoir territorial de l'AKP, d'analyser les liens concrets noués avec différents groupes sociaux. Mais les exemples pourraient être multipliés. C'est à travers ce gouvernement indirect, en s'appuyant sur des intermédiaires et alliés privés, que l'AKP a investi ces nouveaux périmètres. Comme cela a déjà été abondamment traité ailleurs, le recours au privé ne signifie pas l'effacement des institutions publiques, mais révèle un redéploiement de celles-ci¹⁵².

¹⁴⁹ KONDA 2014 : 31.

¹⁵⁰ Tuğal 2009.

¹⁵¹ L'AKP a ainsi, par des moyens légaux, favorisé le transfert du groupe de médias Sabah-ATV (deuxième plus grand groupe de médias du pays) à une entreprise proche de l'AKP – le beau-fils du Premier ministre étant directeur général du groupe Çalık. En 2007, des pratiques douteuses avaient mené un régulateur national à prendre le contrôle du groupe Sabah-ATV, avant de le vendre aux enchères. Le groupe Çalık était seul à participer à la vente aux enchères, à la faveur de crédits très avantageux qu'il a obtenus auprès de deux banques publiques (Eliğür 2010 : 262).

¹⁵² Hibou 1999.

Peut-on, pour autant, parler de « normalisation » néolibérale ? L'arrivée au pouvoir de l'AKP au lendemain de la crise de 2001 et l'intervention subséquente de la Banque mondiale ont indéniablement joué un rôle, et l'on constate de frappantes ressemblances entre les modes de pouvoir exercés par l'AKP et le néolibéralisme. Cette seule grille de lecture, cependant, est loin de suffire à rendre compte des modes de pouvoir de l'AKP. La fourniture « hybride » d'aides sociales, loin de constituer une nouveauté néolibérale, s'insère dans une histoire de longue durée. Pour comprendre les spécificités de la trajectoire historique de la Turquie en ce domaine, il faut en effet remonter jusqu'à l'Empire ottoman. Mais il faut également réintroduire le rôle du politique. Les partis contribuent à redessiner les institutions et à cadrer idéologiquement les réformes de marché¹⁵³. Ils jouent aussi, en tant qu'expression de clivages sociaux, un rôle important dans le façonnage des Etats-providence et des politiques redistributives¹⁵⁴. De ce point de vue, les modes de pouvoir de l'AKP s'inscrivent dans une généalogie qui remonte à l'essor de l'islam politique et à son premier accès au pouvoir, notamment municipal, dans les années 1990.

Ce mode de gouvernement indirect – qui contraste avec la gestion centralisatrice et personnelle de son leader – a permis à l'AKP de multiplier ses points d'insertion dans la société et de se lier différents groupes sociaux. Il lui en aliène également d'autres, car, même si les intermédiaires sont nombreux et diversifiés – ne surestimons pas la cohérence ni la stabilité de ces alliances –, certains restent à l'écart de ces circulations. De fait, ce type de configuration contribue à nourrir la polarisation qui tend à se faire jour dans la société turque actuelle. Le pouvoir AKP demeure en outre dépendant d'intermédiaires qu'il ne contrôle qu'en partie – on l'a vu avec sa « rupture » récente avec la mouvance guleniste, l'un des ancrages sociaux de l'AKP, ces dernières années, dans différents domaines, et dont il sera intéressant d'observer les effets sur le terrain. La multiplicité des alliés et des points d'insertion lui assure de ne pas dépendre de chacun d'entre eux.

¹⁵³ Buğra, Savaşkan 2012.

¹⁵⁴ Manow, Van Kersbergen 2009.

Bibliographie

- Açıkel F., Balcı S. (2009), « Mayors as new political oligarchs/magnets in Turkey : patterns of transition from local politics to national politics and vice-versa », in H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit et J.-B. Pilet (eds), *Comparing Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President ?*, Baden-Baden, Bruges, Nomos, Vanden Broele.
- Akıncı U. (1999), « The welfare party's municipal track record : evaluating islamist municipal activism in Turkey », *Middle East Journal*, 53 (1), hiver, pp. 75-94.
- AKP (2011), *Türkiye Hazır Hedef 2023*, avril.
- Ark C. (2014), « The old politics in support of the new : creating mobilization for local elections in Turkey », IFEA, Istanbul, 17 avril.
- Auyero J. (2000), « The logic of clientelism in Argentina : an ethnographic account », *Latin American Research Review*, 35 (3), pp. 55-81.
- Balcı B. (2013) « Entre mysticisme et politique, le mouvement de Fethullah Gülen en Turquie », <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/entre-mysticisme-et-politique-le-mouvement-de-fethullah-gulen-en-turquie>, consulté le 16 juillet 2014.
- Bayraktar U., Massicard E. (2011), *La Décentralisation en Turquie*, Paris, AFD.
- Bilici F. (1993), « Sociabilité et expression islamistes en Turquie : les nouveaux vakıfs », *Revue française de science politique*, 43 (3), pp. 412-434.
- Bonner M., Ener M., Singer A. (eds) (2003), *Poverty and Charity in the Middle Eastern Contexts*, New York, State University of New York Press.
- Buğra A. (1994), *State and Business in Modern Turkey : a Comparative Perspective*, New York, SUNY Press.
- Buğra A. (2009), « Globalization, poverty, and the new politics of social policy : the case of the political economy of charity in Turkey », Congrès international de l'IPSA, Santiago du Chili, juillet.
- Buğra A., Adar S. (2008), « Social policy change in countries without mature welfare states », *New Perspectives on Turkey*, n° 38, printemps.
- Buğra A., Candaş A. (2011), « Change and continuity under an eclectic social security regime : the case of Turkey », *Middle Eastern Studies*, 47 (3), pp. 515-528.
- Buğra A., Keyder Ç. (2003), *New Poverty and the Changing Welfare Regime in Turkey*, Ankara, UNDP.
- Buğra A., Keyder Ç. (2005), *Poverty and Social Policy in Contemporary Turkey*, Istanbul, Boğaziçi University Social Forum Working Paper.
- Buğra A., Savaşkan O. (2012), « Politics and class : the Turkish business environment in the neoliberal age », *New Perspectives on Turkey*, n° 46, p. 27.
- Buğra A., Savaşkan O. (2013), « Türkiye'de Özel sektör ve siyaset » (« Le secteur public et l'économie en Turquie »), *Perspectives*, n° 5, pp. 26-30.
- Çarkoğlu A., Kalaycıoğlu E. (2007), *Turkish Democracy Today : Elections, Protest and Stability in an Islamic Society*, Londres, New York, I. B. Tauris.
- Cizre Ü. (ed.) (2008), *Secular and Islamic Politics in Turkey : The Making of the Justice and Development Party*, Londres, New York, Routledge.
- Corte-Real Pinto A. G. (2013), « La domination militaire par les dons », in M. Aymes, B. Gourisse et E. Massicard (dir.), *L'Art de l'Etat en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala.
- Dabène O., Geisser V., Massardier G. (dir.) (2008), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI^e siècle : convergences Nord-Sud*, Paris, La Découverte.
- Dalmış E., Aydın İ. (2008), « The social bases of the Justice and Development Party », in Ü. Cizre (ed.), *Secular and Islamic Politics in Turkey : The Making of the Justice and Development Party*, Londres, New York, Routledge.
- Doğan A. E. (2007), *Eğreti Kamusalılık. Kayseri örneğinde İslamcı belediyecilik (Publicité précaire. Le municipalisme islamiste à l'exemple de Kayseri)*, Istanbul, İletişim.
- Eder M. (2009), « Retreating state ? The political economy of welfare regime change in Turkey », *Middle East Law and Governance*, 2 (2), pp. 159-184.

- Eligür B. (2010), *The Mobilization of Political Islam in Turkey*, Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (2010), *Turkey 2010 Progress Report*, Bruxelles, 9 novembre.
- European Commission (2012), *Turkey 2012 Progress Report*, Bruxelles.
- European Commission (2013), *Turkey 2013 Progress Report*, Bruxelles.
- Göçmen İ. (2011), « The politics of religiously motivated welfare provision », thèse de doctorat (non publiée), Université de Cologne.
- Göçmen İ. (2014), « Religion, politics and social assistance in Turkey : the rise of religiously motivated associations », *Journal of European Social Policy*, 24 (1), pp. 92-103.
- Gourisse B. (2014), *La Violence politique en Turquie. L'Etat en jeu (1975-1980)*, Paris, Karthala.
- Gürek H. (2001), *Belediye İhale Dalavereleri [Les Intrigues des appels d'offres municipaux]*, Istanbul, Togan Yayınevi.
- Gürek H. (2008), *AKP'nin Müteahhitleri [Les Entrepreneurs de l'AKP]*, Istanbul, Güncel Yayıncılık.
- Heper M. (1997), « Islam and democracy in Turkey : toward a reconciliation ? », *The Middle East Journal*, 51 (1), pp. 32-45.
- Hibou B. (dir.) (1999), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala.
- Hibou B. (2011), *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte.
- İmece (2009), *Istanbul Kent Raporu*, Istanbul.
- Jessop B. (1999), « The changing governance of welfare », *Social Policy and Administration*, 33 (4), pp. 343-359.
- Joppien C. (2012), « Bürgermeister an die Macht ! Zur kommunalpolitischen Gesetzgebung der AKP », in C. Joppien (ed.), *Zehn Jahre AKP. Eine Retrospektive auf Aussen-, Innen- und Kommunalpolitik*, Istanbul, Pera-Blätter.
- Kadirbeyoğlu Z., Sümer B. (2012), « The neoliberal transformation of local government in Turkey and the contracting out of municipal services : implications for public accountability », *Mediterranean Politics*, 12 (3), pp. 340-357.
- KONDA (2014), *30 Mart Yerel Seçimler Sonrası Sandık ve Seçmen Analizi*, Istanbul.
- Kuyucu T., Ünsal Ö. (2010), « "Urban transformation" as state-led property transfer : an analysis of two cases of urban renewal in Istanbul », *Urban Studies*, 47 (7), pp. 1479-1499.
- Manow M, Van Kersbergen K. (eds) (2009), *Religion, Class Coalitions and the Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Massicard E. (2003), « Les élections du 3 novembre 2002 : une recomposition de la vie politique turque ? », *Les Dossiers de l'IFEA*, n° 15, 2003, URL : http://www.ifea-istanbul.net/dossiers_ifea/Bulten_15.pdf, consulté le 16 juillet 2014.
- Massicard E. (2009), « L'islamisme turc à l'épreuve du pouvoir municipal. Production d'espaces, pratiques de gouvernement et gestion des sociétés locales », *Critique internationale*, n° 42, janvier-mars, pp. 21-38.
- Massicard E., Pérouse J.-F. (2012), « Vers une nouvelle économie politique municipale ? Les municipalités et le secteur privé, l'exemple d'Istanbul », intervention à la journée d'étude « Les reconfigurations contemporaines des relations public/privé en Turquie », IFEA/CERI, Istanbul, 12 octobre.
- Öniş Z. (2011), « Power, interests and coalitions : the political economy of mass privatization in Turkey », *Third World Quarterly*, 32 (4), pp. 707-724.
- Özbek N. (1999), « The politics of poor relief in the late Ottoman Empire : 1876-1914 », *New Perspectives on Turkey*, n° 21, pp. 1-33.
- Pérouse J.-F. (1999), « Le nouvel ordre urbain du Refah : urbanisation, gestion urbaine et urbanisme à Istanbul depuis mars 1994 », *Les Annales de l'autre islam*, n° 6, pp. 283-284.
- Pérouse J.-F. (2012), « La création de treize nouvelles municipalités métropolitaines en Turquie par la modification de la loi n. 5779 ou le triomphe écrasant de l'urbain dans l'ordre de gestion territoriale », <http://dipnot.hypotheses.org/37>, consulté le 16 juillet 2014.

- Pérouse J.-F. (2013), « L'Etat sans le public : quelques conjectures à propos de l'administration du logement collectif », in M. Aymes, B. Gourisse et E. Massicard (dir.), *L'Art de l'Etat en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris, Karthala, pp. 173-194.
- Singer A. (2002), *Constructing Ottoman Beneficence. An Ottoman Soup Kitchen in Jerusalem*, New York, SUNY Press.
- Tafolar M. (2014), « Social goods provision in a low-income neighborhood : a tale of Bağcılar », communication présentée à la journée d'étude « Local elections and clientelism in Turkey », Istanbul Policy Center, Istanbul.
- Tuğal C. (2009), *Passive Revolution. Absorbing the Islamic Challenge to Capitalism*, Palo Alto, Stanford University Press.
- T. C. Başbakanlık (2002), *58. Hükümet Programı*, Ankara.
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti (2004), *Hükümetin Sosyal Politikaya Yaklaşım ve Yoksulluğu Azaltmaya Yönelik Uygulamalar*, Ankara.
- White J. (2002), *Islamist Mobilization in Turkey : A Study in Vernacular Politics*, Seattle, Londres, University of Washington Press.
- Yankaya D. (2013), *La Nouvelle Bourgeoisie islamique : le modèle turc*, Paris, Presses universitaires de France.
- Yavuz H. (2009), *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yavuz H. (ed.) (2006), *The Emergence of a New Turkey : Democracy and the AK Party*, Boulder, Utah University Press.